

Tartu Ülikool  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Haridusteaduste instituut  
Hariduskorralduse õppekava

Terje Mäesalu

ÜLDHARIDUSKOOLOIDE JUHTIDE HINNANGUD RIIKLIKE ÕIGUSAKTIDE  
KOHTA JA ETTEPANEKUD ÕIGUSAKTIDE TÕHUSTAMISEKS

Magistritöö

Juhendaja: Jüri Ginter (PhD)

Kaasjuhendaja: Liina Lepp (MSc)

Läbiv pealkiri: Koolijuhtide hinnangud ja ettepanekud õigusaktide kohta

KAITSMISELE LUBATUD

Juhendaja: Jüri Ginter (PhD)

.....  
(allkiri ja kuupäev)

Kaasjuhendaja: Liina Lepp (MSc)

.....  
(allkiri ja kuupäev)

Kaitismiskomisjoni esimees: Marvi Remmik (PhD)

.....  
(allkiri ja kuupäev)

Tartu 2015

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Teoreetiline raamistik .....	5
1.1. Mõisted .....	5
1.2. Ülevaade Eesti haridusvaldkonna õigusaktidest.....	6
1.3. Kavandatavad muutused üldhariduskoolide tegevuse õiguslikus reguleerimises .....	7
1.4. Koolijuhi roll kooli juhtimisel .....	9
1.5. Koolijuhi roll õigusaktide rakendajana.....	12
2. Metoodika .....	15
2.1. Valim .....	15
2.2. Andmekogumismeetod .....	16
2.3. Andmeanalüüsi meetod .....	17
3. Tulemused.....	20
3.1. Puudused õigusaktides ja nende rakendusjuhistes.....	20
3.1.1. Õigusaktide üle- ja alareguleeritus.....	21
3.1.2. Selgusetus õigusaktide rakendamisel.....	26
3.2. Ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks .....	33
3.2.1. Õigusaktide ühtlustamisega seotud ettepanekud .....	33
3.2.2. HEV õpilaste õppetööga seotud ettepanekud.....	37
3.2.3. Koolivõrgu ümberkorraldamisega seotud ettepanekud .....	38
4. Arutelu .....	40
4.1. Uurimistöö piirangud ja töö praktiline väärtus .....	45
Kokkuvõte .....	47
<i>Summary</i> .....	48
Tänu sõnad .....	50
Autorsuse kinnitus.....	50
Kasutatud kirjandus .....	51
Lisad .....	56

## Sissejuhatus

Tänapäeva pidevalt muutuv ühiskonnas on koolijuhtimine saanud hariduspoliitiliselt oluliseks teemaks kogu maailmas. Hariduse kvaliteedile pööratakse üha suuremat tähelepanu, koolidele antakse rohkem autonoomiat ning koolijuhtide rolli ja vastutusala laiendatakse (OECD, 2014; Pont, Nusche, & Moorman, 2009). Koolijuhtide tegevust kooli juhtimisel ning selle võimalikku mõju õpetamisele ja õppimisele reguleeritakse õigusaktidega (Schratz et al., 2009). Eesti haridusvaldkonnas on võetud suund koolijuhtide senise vastutusala laiendamisele (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2012). Sellega eeldatakse, et koolijuhid on piisavalt pädevad võtma endale lisaülesandeid, mis aga võivad süvendada nende halduskoormust. Lisaks kooli õppe- ja kasvatustöö korraldamisele peavad nad välja selgitama eesmärgid, mida nõuavad koolipidaja, kool, kogukond ja õigusaktid ning tagama koolijuhtimise kaudu hariduse tulemuslikkuse (Catano & Stronge, 2007; Pont et al., 2009).

Koolijuhtide ülesanne on püstitada eesmärgid, parandada töötajate töösooritust ja tagada kooli toimimiseks vajalikud ressursid (Leithwood, Day, Sammons, Harris, & Hopkins, 2006). Nad peavad kohandama kooli tegevust vastavalt muutuvale ühiskonnale ja sellega toime tulemiseks peavad koolijuhid olema haridusvaldkonna õigusaktidega igakülgselt kursis (Stewart, 1998). Õpetajad, õpilased, lapsevanemad ja kogukond eeldavad, et koolijuhid langetaksid kooli juhtimises õigusaktidega kooskõlas olevaid otsuseid (Catano & Stronge, 2007; Doctor, 2013).

Eesti koolijuhtide heade kavatsuste kokkuleppe kohaselt tähtsustatakse koolijuhi rolli nii kooli juhtimisel ja selle objektiivsel hindamisel kui ka õppetöö kvaliteedi tagamisel ning juhtimisega seotud teadmiste ja oskuste täiendamisel (Koolijuhtide heade kavatsuste..., 2013). Koolidele soovitakse anda suuremat vastutust enda arendamisest ning rohkem õigusi kooli puudutavate otsuste tegemisel ning tähelepanu keskmes on koolijuhid ja kooli arendamine (Hariduskorralduse kaasajastamise eesmärk..., 2013). Kuigi õigusaktidega on reguleeritud ülesanded, mida koolijuhtidel tuleb täita, siis võib nende tõlgendamine ja mõistmine olla erinev ning neile lähenemine sõltuda sellest, mida peetakse olulisemaks ja millele pannakse rohkem rõhku (Schratz et al., 2009).

Et koolijuhtidele antud uus halduskoormus ei võtaks ära liiga suurt osa nende igapäevatööst, tuleks nende ülesanded üle vaadata. Õigusaktidest tulenevate muudatuste elluviimine on ajamahukas ja võtab koolijuhtidelt palju energiat. Ent nad on niigi ülekoormatud ja neil on keeruline tulla pidevate muudatuste keskel toime oma tööülesannetega, mis võivad olla ebaselged ja nõuda lisatoiminguid. Seepärast tuleb

koolijuhtide tähtsamad ülesanded määratleda selliselt, et need soodustaks koolikorralduse ja õpilaste õpitulemuste parandamist (Pont et al., 2009).

Eelnevat kokku võttes võib öelda, et ühelt poolt antakse koolijuhtidele järjest enam autonoomiat koolijuhtimisega seotud otsuste tegemiseks, samas teiselt poolt ei ole uurimustele tuginevaid piisavaid teadmisi selle kohta, kas õigusaktid toetavad või pigem segavad õppetööd ja Eesti üldhariduskoolide tegevust. Töö autorile teadaolevalt on küll varasemalt läbi viidud teemalähedasi uuringuid (Türk et al., 2004; Viks, 2013), kuid üldhariduskoolide juhtide hinnanguid õigusaktide kohta seni Eestis uuritud ei ole.

Kuigi õigusaktidega on reguleeritud ülesanded, mida koolijuhtidel tuleb täita, siis võib nende tõlgendamine ja mõistmine olla erinev ning neile lähenemine sõltuda sellest, mida peetakse olulisemaks ja millele pannakse rohkem rõhku (Schratz et al., 2009). Sellest tulenevalt on magistritöö uurimisprobleemiks millised on üldhariduskoolide juhtide hinnangud kehtivatele õigusaktidele ja milliseid ettepanekuid nad teevad õigusaktide muutmise kohta. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada üldhariduskoolide juhtide hinnangud riiklike õigusaktide puuduste kohta ja nende ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks.

Töös keskendutakse üldhariduskoolide juhtide hinnangutele, et mõista, milliseid puudusi neil esineb kooli juhina seoses õigusaktidega. Töös kasutatakse läbivalts sünonüümidenä mõisteid *probleem* õigusaktis ja *puudus* õigusaktis.

Magistritöö koosneb neljast peatükist ja alapeatükkidest, eesti- ja inglisekeelsest kokkuvõttest ning kasutatud kirjanduse loetelust. Esimeses peatükis antakse ülevaade haridusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest ning kirjeldatakse koolijuhtide rolli kooli juhtimisel ja kehtestatud õigusaktide rakendamisel. Teises peatükis kirjeldatakse metoodikat, kolmandas peatükis esitatakse tulemused tuginedes uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangutele õigusaktide kohta ning neljandas arutletakse uurimistulemuste üle. Tööl on kolm lisa.

## 1. Teoreetiline raamistik

### 1.1.Mõisted

**Haridusliku erivajadusega (HEV) õpilane** „on õpilane, kelle andekus, õpiraskused, tervises seisund, puue, käitumis- ja tundeeluhäired, pikemaajaline õppes eemal viibimine või kooli õppekeele ebapiisav valdamine toob kaasa vajaduse teha muudatusi või kohandusi õppe sisus, õppeprotsessis, õppe kestuses, õppekoormuses, õppekeskkonnas (nagu õppevahendid, õpperuumid, suhtluskeel, sealhulgas viipekeel või muud alternatiivsed suhtlusvahendid, tugipersonal, spetsiaalse ettevalmistusega õpetajad), taotletavates õpitulemustes või õpetaja poolt klassiga töötamiseks koostatud töökas“ (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 46 lg 1).

**Koolijuht** on direktor, kes „vastutab oma pädevuse piires õppe- ja kasvatustegevuse korralduse ja tulemuslikkuse ning muude koolis läbiviidavate tegevuste, kooli üldseisundi ja arengu ning rahaliste vahendite õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest“ (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010 § 71 lg 1).

**Määrus** on õigusloome akt, mis sisaldab üldnorme ning on seadusele alluv täitmiseks üldakt (Merusk, 1995).

**Seadus** on Riigikogu poolt või rahvahääletusel vastu võetud õigusakt, millel on kõrgeim õigusjõud (Merusk, 1995).

**Seadusandlus** on seaduste väljatöötamine, vastuvõtmine ja jõustamine (Mitmekeelne õigussõnaraamat, 1998).

**Valitsusasutused** on „riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine“ (Vabariigi Valitsuse seadus, 1995 § 39 lg 1).

**Õigusakt** on õiguse üldakt, mis sisaldab norme, mis loovad õigusi ja kohustusi (Merusk, 1995).

**Õigusloome** on inimese tegevus õigusnormide loomisel, õigusnormide loomise protsess (Merusk, 1995).

**Õigusnorm** on õigusaktide ja madalama tasandi aktide kogum ja käitumisreeglid, mis on kirja pandud õiguslausetena (Narits, 2007).

**Üldhariduskool** on põhikool, „mis loob võimalused põhihariduse omandamiseks ja koolikohustuse täitmiseks“ (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010 § 2 lg 1).

## 1.2.Ülevaade Eesti haridusvaldkonna õigusaktidest

Haridusõiguse sätted, mis on kirjas Eesti Vabariigi põhiseaduses (1992) näevad ette, et igaühel on õigus haridusele ning kooliealistel lastel kohustus õppida. Samuti on pandud riigile ja kohalikule omavalitsusele kohustus teha haridus kõigile kättesaadavaks ja pidada ülal õppeasutusi. Veel sätestatakse Eesti Vabariigi põhiseaduse (1992) § 37 lg 5-s, et hariduse andmine on antud riigi järelevalve alla ning riigil on seega hariduse kvaliteedi reguleerimise ja kontrolli kohustus. Projektis „Eesti hariduse viis väljakutset. Eesti haridusstrateegia 2012-2020“ (Eesti hariduse viis..., s.a.) on kirjutatud, et haridussüsteem koosneb haridusseadusest ja haridusvaldkonda reguleerivatest seadustest ning nendest tulenevatest määrustest.

Üldharidussüsteemi raampõhimõtted sätestab Eesti Vabariigi haridusseadus (1992), kus on ära toodud üldharidussüsteemi ülesehitus, korraldus ja juhtimine, koolikohustuse põhimõtted ja õppeasutuste tegevuse alused ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse pädevus haridussüsteemi juhtimisel. Seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning haridussüsteemi korralduse põhimõtted on sätestatud Eesti Vabariigi haridusseaduse (1992) §-des 5–7.

Vabariigi Valitsuse seaduse (1995) kohaselt on õigusloome koordineerimine Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Eri valdkondade valitsemisalade korraldamiseks on moodustatud valitsemisasutused – ministeeriumid, kes täidavad seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid. Haridusvaldkonda koordineerib Eesti Vabariigis Haridus- ja Teadusministeerium. Selle koordineerida ja juhtida on kohalike omavalitsuste ja ministeeriumide hariduskorraldus (Eesti Vabariigi haridusseadus, 1992). Ministeeriumi arengukavas toodud visiooni iseloomustab mõistlike õigusaktide süsteem, mis kujundab haridusvaldkonna õigusruumi (Tark ja tegus..., 2014).

Eesti Vabariigi haridusseaduse (1992) §-s 1 on sätestatud: „Haridusseaduse ülesanne on õiguslikult tagada haridussüsteemi kujunemine, toimimine ning areng“. Kõigi haridustasemete õppetööd ja koolikorraldust reguleerivad lisaks veel muud, vastava haridustaseme kohta välja antud seadused. Põhi- ja keskhariduse üldsüsteemi reguleerivad seadused on eelnimetatud Eesti Vabariigi haridusseadus (1992) ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010). Viimane kohaldub ka erakoolidele, kui erakooliseadus ei sätesta teisiti. Üldhariduslikku õpet käsitletakse ka teistes haridusvaldkondi reguleerivates seadustes: kutseõppeasutuse seaduses (1998) ja täiskasvanute koolituse seaduses (2013).

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) reguleerib valla või linna hallatavate koolide ning Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavate riigikoolide tegevust. Et seda saaks paremini teha, määratakse koolile juht, keda nimetatakse direktoriks. Tema ülesanded on sätestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (2010): „Kooli juhib direktor, kes vastutab oma

pädevuse piires õppe- ja kasvatustegevuse ja muude koolis läbiviidavate tegevuste, kooli üldseisundi ja arengu ning rahaliste vahendite õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest” (§1). Nimetatud seaduse kohaselt kehtestavad koolijuhid oma tööks vajalikud õigusdokumendid (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010).

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (2010) alusel on kehtestatud põhikooli riiklik õppekava (2011) ja gümnaasiumi riiklik õppekava (2011). Riiklikes õppekavades on sätestatud põhi- ja üldkeskhariduse kohustuslikud nõuded, mida rakendatakse kõikides põhikoolides ja gümnaasiumides. Riikliku õppekava alusel kehtestab kool oma õppekava, milles on kirjeldatud kooli õppekorraldus (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010).

Kooli kulud katab kooli pidaja, s.t riigikoolide kulud kaetakse Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvest, munitsipaalkoolide kulud kohaliku omavalitsuse eelarvest ning erakoolide kulud katab omanik (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). Lisaks sellele osalevad vallad/linnad teiste kohalike omavalitsusüksuste ja erakoolide tegevuskulude katmises, kui viimaste poolt peetavates koolides õpib esimesena nimetatute haldusterritooriumil elavaid lapsi. Valdav osa üldhariduskoolidest on munitsipaalkoolid. Peale nende tegutsevad üldhariduskoolidena Eestis praegu riigikoolid ja erakoolid ning neile kehtivad samad seadused ja määrused, v.a koolide eriseadused (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2013).

### **1.3.Kavandatavad muutused üldhariduskoolide tegevuse õiguslikus reguleerimises**

Seadusõigusel (*statutory law*) on oluline roll kehtestatud seaduste rakendamisel määruste, juhiste ja reeglite kaudu (Doctor, 2013). Nii rahvusvahelised kui ka Eesti haridusõigust reguleerivad aktid kirjutavad ette hariduse korraldamise riigis (Veermäe, 2004). Riigil on õigus kehtestada reeglid, neid muuta või luua uusi ettekirjutusi, mis mõjutavad kooli tegevust (Doctor, 2013; Stewart, 1998). Nii näiteks on Eesti õigusaktidega kehtestatud koolikohustus ja sellest tulenevalt õigus õppemaksuta üldharidusele (Veermäe, 2004). Õigusaktid on oluline allikas tegelemaks igapäevaste ülesannetega koolis ning on väljakutseks koolile ja koolijuhtidele (Doctor, 2013; Stewart, 1998). Haridusõigusega seotud teemad on kõige päevakajalisemad põhi- ja keskhariduse tasemel, sest need hõlmavad kõige enam inimesi ning põhi- ja keskharidusega kaasnevad kohustused ja õigused muutuvad vastavalt haridustasemele (Haridusseadustiku kaasajastamise lähtealused, 2014).

Eesti Vabariigi haridusseaduse (1992) ülesanne on „õiguslikult tagada haridussüsteemi kujunemine, toimimine ning areng” (§ 1). Haridusseadustiku kaasajastamise lähtealustes (2014) leitakse, et haridusseadus on sagedaste muutmiste pärast killustunud ning seetõttu on

puudus hariduskorraldusele vajalikust õiguslikust raamist. Kuigi Riigikogus tehti juba 2008. aastal ettepanek alustada uue haridusseaduse eelnõu väljatöötamisega (Riigikogu istung, 2008), siis haridusseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus valmis Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel 2014. a maikuus. Selles dokumendis tehakse ettepanek ühtlustada õppeasutuste liikide eriseadused ja haridusseadus ning täiendada õigusakti koolijuhi vastutuse ja pädevustega (Haridusseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, 2014).

Seda, et Eesti haridusvaldkonna õigusaktid vajavad muudatusi, on käsitletud ka teistes dokumentides. Nii on ka projektis „Eesti hariduse viis väljakutset. Eesti haridusstrateegia 2012-2020“ kirjutatud, et üheks kiiremat lahendust vajavaks ülesandeks on tagada kvaliteetne kättesaadav haridus ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatu tegelik rakendamine aitaks olukorda lahendada (Eesti hariduse viis..., s.a.). Nimelt on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud kohustus tagada jätkusuutlikkus ja hariduse kättesaadavus kvalifitseeritud õpetajate, kaasaegse õppevara ja õpikeskkonna olemasolu kaudu. Nimetatud seadust aluseks võttes tugineb kooli tegevus normeerivatel aktidel ning koolijuhid on oma tööga otseselt seotud tegevuseks vajalike õigusaktide kehtestamisega. Koolijuhid lähtuvad kooli tegevust normeerivate aktide kehtestamisel riiklikult kehtestatud õigusaktidest (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). Mõttekohaks on siin poliitika kujundamine, õigusaktide arendamine ja rakendamine kooli tasandil nii, et need aitaksid kaasa koolide tulemuslikkuse parendamisele (Türk et al., 2004). Õigusaktide parendamine aitab kaasa riigis seatud eesmärkide elluviimisele võimalikult tõhusal viisil (Õiguspoliitika arengusuunad aastani..., 2011). Nii on Eesti Konkurentsivõime kava 2020-s (2014) seatud üheks eesmärgiks haritud rahvas ja sidus ühiskond, mille kaudu soovitakse tõsta hariduse kvaliteeti ja selle kättesaadavust.

Üldhariduskoolide tegevust on reguleeritud õiguslikult ka Eesti elukestva õppe strateegias (2014a), mille üheks strateegiliseks eesmärgiks on võrdsete võimaluste suurendamine elukestvaks õppeks. Nimetatud strateegiliste eesmärkide täitmiseks algatati üldhariduskoolidele koolivõrgu programmi eelnõu, kus keskendutakse üldhariduskoolide võrgu korrastamisele ja millega soovitakse anda igale õpilasele võimalus õppida kodulähedases koolis. Kirjeldatud tegevused peaksid kaasa aitama ja toetama koolipidajaid koolide ümberkorraldusotsuste tegemisel ning tõhusa hariduskeskkonna loomisel. Selle õiguse rakendamiseks võetakse muu hulgas tähelepanu alla ka haridusliku erivajadusega (edaspidi HEV) õpilased, et võimaldada neile õpinguid elukohajärgse kooli tavaklassis. Lisaks koolide demograafilisele paiknemisele pööratakse tähelepanu kvaliteetse hariduse jätkuvalle kättesaadavusele igas maakonnas (Eesti elukestva õppe..., 2014b). Ka põhikooli- ja



gümnaasiumiseadus (2010) seab koolijuhile kohustuse tagada HEV õpilaste õpe tavakoolis. Seetõttu peavad koolijuhid oma töös lisaks tavaõpilastele arvestama ka HEV laste eripäradega.

Haridus- ja Teadusministeeriumis väljatöötatud hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsioonis tuuakse välja õppekorralduse olulisimad puudused, mille lahendamist peetakse vajalikuks, et hariduse kvaliteet paraneks. Kontseptsioonis nähakse ette koolijuhtide ja õpetajate pädevuse suurendamine HEV õpilaste õppe korraldamisel. Koolijuhtide ja õpetajate valmisoleku ja teadmiste puudumine erivajadustega laste kaasamiseks tavaklassi ja HEV õpilaste erinev kohtlemine tavaõpilastest tugiteenuste kättesaamisel on teemad, millele hakatakse suuremat tähelepanu pöörama (Hariduslike erivajadustega õpilaste..., 2014).

Riigi soov kujundada haridussüsteem ümber on tingitud vajadusest pakkuda õpilastele muutuv asuühiskonnas hakkamasaamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Nimetatud vajadusest lähtuvalt pannakse rõhku kogukonna ootustele, kooli autonoomiale ja koolijuhile vastutusele. Koolide organisatsiooniline korraldus on aja jooksul muutunud erinevate muudatuste tõttu ühiskonnas, mille huve ka koolid teenivad. Seetõttu peavad koolijuhid iga ühiskonnas toimuva muudatuse korral kooli ülesanded uuesti määratlema, olema avatud uuendustele, et tagada kooli õppe- ja kasvatustöös pidev areng ning rakendada vastavalt sellele õigusakte (Pont et al., 2009; Türk et al., 2004).

#### **1.4.Koolijuhil roll kooli juhtimisel**

Kogu maailmas on koolijuhid muutunud aastate jooksul administraatorist ja aruandluskesksest direktorist kooli kui terviku juhiks (Kadji-Beltran, Zachariou, & Stevenson, 2013; Pont et al., 2009). Pidevate muutustega ühiskonnas lasub koolidel surve uuendustega kaasa minna ja koolijuhid peavad oskama nende muudatustega ka tulemuslikult toime tulla. Koolijuhtide oskus kooli juhtida on üks olulisematest teguritest haridusasutuse kvaliteedi tagamisel, mis peab kajastuma nii hariduspoliitiliste kui ka majanduslike otsuste tegemisel. Oma otsustega avaldavad koolijuhid mõju õpetajate tegevusele, kes omakorda mõjutavad õpilasi (Pont et al., 2009).

Koolijuhtidel lasub vastutus väga paljudes valdkondades nagu planeerimine, inimeste juhtimine, seadusest tulenevate nõuete täitmine, aruandluse koostamine, finantsvahendite haldamine, õppekava koostamine, õppe- ja kasvatustöö korraldamine, sisehindamine, õpetajate juhendamine ja motiveerimine (OECD, 2014). Haridusseadustiku kaasajastamise lähtealustes (2014) kirjutatakse: „Juhi ülesandeks on õppeasutuse igapäevane juhtimine,

tegevuse korraldamine ning õppeasutuse esindamine seaduses ja õppeasutuse põhimääruses või põhikirjas sätestatud ulatuses” (lk. 31). Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (2010) on loetletud koolijuhtide ülesanded, mille kohaselt vastutavad nad õppe- ja kasvatustegevuse korraldamise ja tulemuslikkuse õiguspärase rakendamise eest. Lisaks eespool kirjeldatule suurendati juba 2013. aasta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusega koolijuhtide vastutust kooli juhtimiseks vajalike otsuste tegemisel. Näiteks tühistati seadusemuudatusega õppenõukogu ülesanne teha kooli juhtimiseks vajalikke otsuseid ja see anti koolijuhi pädevusse (Seletuskiri põhikooli- ja ..., 2012). Koolijuhtidele uute ülesannete ja seeläbi ka suurema vastutuse andmine iseotsustamiseks seab neile väljakutseid nimetatud tööülesannete täitmisel (Pont et al., 2009). OECD riikides on tehtud koolijuhtimise täiustamise uurimus, kus kajastatakse 22 riigi koolijuhtimise tulemusi. Uurimusest selgub, et finantsressursside kasutamine ja haldamine on koolijuhtide vastutada ja see kasvatab nende töökoormust, aga annab samal ajal finantsressursside kasutamisel üpris suurt vabadust.

Koolile on vajalik ka ressursside strateegiline haldamine, kuid paljudes riikides peavad koolijuhid tegelema igapäevaste probleemidega ja strateegiline planeerimine jääb paraku tahaplaanile. Uute tööülesannete ebaselgus ja töö intensiivistumine, mõnes koolis ka õpilaste arvu vähenemisest tingitud kooli tulemuslikkuse tõestamise kohustus on põhjustanud koolijuhtide ülekoormatuse. Pidevad muudatused ja lisandunud ülesannete ebamäärasus on neile väsitavad (Pont et al., 2009). Ühelt poolt on enamik koolijuhte rasketes olukordades uuendustele avatud ja nad õpivad kogemuse kaudu. Teiselt poolt võivad uuendused aga tingida olukorra, kus osa koolijuhte ei lähe muudatustega kaasa ja lükkavad pigem otsuseid edasi (Leithwood, Harris, & Hopkins, 2008).

Koolijuhid peavad suutma juhtida kooli tulemuslikult ja olema samal ajal ka spetsialistid erinevates koolielu puudutavates küsimustes. Ehkki lõplikku vastutust kooli tegevuse eest kannavad koolijuhid, kes tuginevad oma otsustes õigusaktidele (Stewart, 1998), vajavad nad oma kohustustes ja seaduses esitatud nõuete edukaks täitmiseks lisaressursse töötajate näol, kellele ülesandeid delegeerida. Koolides võiksid valdkonna juhtimisega tegeleda ka õppealajuhatajad, õppenõukogud ja nõustavas rollis hoolekogud. Siin aga tekib erisus koolide vahel, sest maakoolide ja väiksema laste arvuga koolide võimalus koosseisu suurendada on väiksem kui suures koolis. Seetõttu täidavad väikekoolide juhid paljusid ülesandeid ise, mida nad võiks personali olemasolul delegeerida. Neile langeb suurem koormus ja vastutus (Pont et al., 2009).

Järjest enam tuleb koolidel tegeleda ka HEV õpilastega, mis paneb koolijuhid teadvustama õpilaste erivajadustega seonduvate õigusaktide olemasolu (Lashley, 2007).

Seadustega püütakse vältida inimeste ebavõrdset kohtlemist, mistõttu on kaasava õppe põhimõtetele lisaks määratletud seaduses hariduslikud erivajadused. Määratluse eesmärk on tagada kõikidele lastele võrdsed võimalused õppimiseks (Kõrgesaar, 2002). Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses lisaks kaasava õppe põhimõtetele on sätestatud ka hariduslikud erivajadused (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). Et tagada kooli tõhus juhtimine antud valdkonnas on koolijuhtide sellekohased teadmised väga olulised (Doctor, 2013).

Koolijuhtide ülesanne on tagada kõikide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine, mis on seotud HEV õpilase õppega tavaklassis. See aga eeldab nii õpetajate kui ka koolijuhtide koolitamist ja ettevalmistamist tavaõppes erinevate meetodite rakendamiseks (Lashley, 2007).

Lisaks igapäevasele juhtimistööle on koolijuhid vahendajaks õpetajate, õpilaste, vanemate ja kogukonna vahel ning peavad olema oma tegevusega meelepärased väga suurele hulgale inimestele. Nad seisavad silmitsi erinevate huvigruppide nõudmistega ja vajadustega, mis võivad olla kohati ka vastuolulised. Need nõudmised võivad puudutada sotsiaalset mitmekesisust, erivajadusi, koolis stabiilse õppetöö tagamist ja kindlustamist, et õpilased saaksid omandada vajalikud teadmised. Neil lasub ühiskondlik surve, mis on tingitud lisaülesannetest ja erinevate rollide täitmisest ning selle survega hakkamasaamiseks tuleb neil olla oma ootustes paindlik. Huvigrupid nii kooli seest kui ka väljastpoolt seavad koolijuhtidele omad ootused (Harris et al., 2003; Lashley, 2007; OECD, 2014; Stewart, 2005; Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest..., 2013).

Haridus- ja Teadusministeeriumi üheks prioriteediks on üldhariduskoolide koolivõrgu korraldamine. Seepärast korraldati juba 2005. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimusel uurimus üldhariduskoolide koolivõrgus toimunud muutustest, mille üks eesmärk oli demograafilise olukorra ja üldhariduse koolivõrgu kaardistamine Eestis. Koolivõrgu optimeerimisel nähti selles uuringus olulist rolli nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui ka koolijuhtide tasandil ning kooli edu saavutamise taga nähti asjatundliku koolijuhi tööd (Annus et al., 2005). Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüsis (Eesti põhikooli- ja..., 2014) nenditakse, et koolijuhtide roll koolivõrgu ümberkorraldamisel on märkimisväärne, sest nad on seotud vastavate õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmisega. Koolivõrgu ümberkorraldamise edu tagavad ka koolijuhtide head valdkonnateadmised ja juhtimisoskus. Põder, Veski, Kirss ja Lauri (2004) lisavad, et need omadused võivad mõjutada kogu valdkonna arenguprotsesse.

Koolijuhid on eestvedajad, kes juhivad kooli arengut (Türk et al., 2011), nad on muudatuste elluviimise ja kooli arengu võtmeisikud kooli kui organisatsiooni kujundamisel

ning peavad seisma hea selle toimimise eest (Militello, Schimmel, & Eberwein, 2009).

Õigusaktides sätestatu põhjal võib väita, et Eesti koolijuhtidel on suur otsustusvabadus kooli juhtimisel (Eestvedamine koolis. Eesti..., s.a.) ning koolidele suurema otsustusõiguse andmine on muutnud nad iseseisvamaks (Pont et al., 2009).

### **1.5.Koolijuhi roll õigusaktide rakendajana**

Seadused ja määrused on sotsiaalsete institutsioonide lahutamatu osa, kuna õigus reguleerib käitumist ja seda ühiskondlikel eesmärkidel. Õiguslik reguleerimine, mis sisaldab peale õigusaktidest tulenevate õiguste ja kohustuste ka nende realiseerimist, annab koolijuhtidele ette raamid kooli igapäevatöö korraldamisel (Kadji-Beltran et al., 2013; Stewart, 2005). Kuigi koolijuhina töötamise eelduseks ei ole seatud juriidilist haridust (Kadji-Beltran et al., 2013), on otsuste tegemine juhtimis- ja haldamistegevuste rakendamiseks koolis järjest enam seotud õigusküsimustega (Sparkman, 1990; Stewart, 1998). Koolijuhtidel lasub õigusaktidest tulenevalt juhtimiskohustus, mille kaudu tagatakse organisatsiooniliste ülesannete sujuvus ja tõhusus (Schratz et al., 2009). Seepärast peaksid nad õigusvaldkonda piisavalt tundma, et ennetada kooli juhtimisotsustega tekkida võivad riske, mis mõjutavad nii õppimiskvaliteeti kui ka õppetöö korraldust (Sparkman, 1990; Stewart, 1998). Samuti täidavad koolijuhid ka haldusõiguslikke kohustusi, mille kaudu tagatakse kooli toimingute kooskõla õigusaktidega. Lisaks on koolijuhtidel pedagoogilised kohustused, mis on seotud õppetegevusega koolis (Schratz et al., 2009). Kuna iga juhtimis- ja haldamistegevusega seotud otsusel on oma õiguslik alus, siis peaks neil olema kindel teadmine, milline on nende õigusaktidest tulenevate volituste ja vastutuse ulatus, et viia ellu neile antud võimu piires juhtimis- ja haldamisotsuseid (Mbatha, Grobler, & Looock, 2006).

OECD uuringu tulemuste järgi on koolijuhtidel raske haridussüsteemiga ja selle muudatustega kohaneda. Ühe suurema muudatusena nähakse koolijuhtide keskendumist õppe- ja kasvatustöö juhtimisele, mis on kooli seisukohalt tõhusam ja toetab ühiskonna ootuste täitmist koolis (Loogma, Ruus, Talts, & Poom-Valickis, 2009). Seda arvamust täiendavad Hämäläinen, Taipale, Salonen, Nieminen ja Ahonen (2004), kes kirjutavad, et koolijuhid peavad oma töös lisaks õppe- ja kasvatustöö juhtimisele orienteeruma erinevates õigusdokumentides, et tulla toime haldus- ja majandusküsimustega. Ka Stewart (2005) nendib, et koolijuhid peaksid olema õigusteadlikumad ning selgitab, et tegemist on protsessiga, mille käigus koolijuhid õpivad ära elementaarsed õiguspõhised ja teevad endale selgeks, millal ja kuidas neid kasutada. See nõuab koolijuhtidelt avatud ja tulevikku suunatud suhtumist ning eeldab head analüüsioskust.

Õigusaktide tundmine on vajalik ka selleks, et koolijuhid oskaksid oma koolis kujundada tavaid ning kehtestada koolisiseseid õigusdokumente (Militello et al., 2009). Õigusaktid annavad vajalikku infot nii töö planeerimiseks kui ka aitavad kaasa otsuste tegemisel, et saavutada haridusvaldkonnas seatud eesmärgid (Ifedili & Agbaire, 2011). Riiklikult kehtestatud seadustest ja määrustest tulenevalt peavad koolid kehtestama oma tegevuseks vajalikud õigusdokumendid (Militello et al., 2009), mis sisaldavad olulist informatsiooni nende tegevuse tõhustamiseks ja reguleerivad kooli tegevust eesmärgipäraselt (Osakwe Regina, 2011). Selle ülesande täitmise teeb koolijuhtidele keeruliseks asjaolu, et seaduseid ja määruseid muudetakse ning koolijuhid peavad oskama need muudatused ka koolisisestesse aktidesse sisse viia. Pidevate muudatuste keskel toimetulemine on vastutusrikas, sest koolijuhtide tehtud otsused mõjutavad lisaks koolile ka kogukonda (Stewart, 2005).

Üldhariduskoolides on koolijuhid kahes rollis. Ühelt poolt on nad koolisiseste õigusaktide väljatöötajad ja teiselt poolt riiklikult kehtestatud õigusnormide rakendajad (Stewart, 2013). Koolijuhid peavad sageli vaagima, kuidas kooli sisemisi vajadusi ja koolile pandud nõudmisi tasakaalustada ning leida sellega tegelemiseks ka piisavalt aega. Iga muudatus toob kaasa uue olukorra ja koolijuhtidel võib olla raske otsuseid teha, sest muudatused võivad olla laiaulatuslikumad, kui nad on esialgu arvestanud. Samuti võib tekitada muret muudatuste elluviimise korrektsus ja see, et nõu antakse juhtnööride kujul, mitte konkreetsete sammude kirjeldusena (Fullan, 2006).

Iga kehtestatud õigusaktiga muudetakse teatud nõudeid ning need uuendused võivad olla harjumatud ja võõrad. Õigusakti rakendamiseks ei piisa vaid selle vastuvõtmisest, vajalik on poolte (kehtestaja ja rakendaja) tahe seda teha. Õigusnormi rakendamisel võib tekkida raskusi selle sobitamiseга konkreetse konteksti, mida on vajalik mõista, et ei tekiks vastuolu erinevate normide vahel. Selleks, et õigusnorme rakendada, peab mõistma nende sisu ja mõtet, sest õigusnormi väljatöötaja ja rakendaja võivad mõista näiteks termineid erinevalt (Narits, 2007). Koolides on selleks kontekstiks alusväärtused ja traditsioonid (Põhikooli riiklik õppekava, 2011). Õigusaktid võivad olla liigselt reguleeritud ja tulemuseta ning seetõttu tuua kaasa põhjendamatuid ja tarbetuid kulusid. Näiteks kui õigusaktid omavahel sisult kattuvad või kui neid muutuva ühiskonna tõttu palju muudetakse seepärast, et nad on kaotanud oma ajakohasuse (Barrosso, 2006). Paraku puutuvad koolijuhid sageli kokku olukorraga, kus seaduste elluviimiseks kehtestatud rakendusaktid kirjeldavad teemat liiga üldiselt ja neid on keeruline mõista, ammugi siis nende järgi toimida. Peale selle ei pea koolijuht tundma ainult õigusakte (Doctor, 2013).

Eesti üldhariduskoolide üpris suur otsustusõigus väljendub ka kooli kulude juhtimises (Türk et al., 2011) – koolijuht vastutab eelarve täitmise eest koolis (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). Kohalikud omavalitsused saavad riigieelarvest koolide rahastamiseks üldise summa ja otsustavad ise koolile antava summa lõpliku suuruse. Seetõttu peavad koolijuhid seisma oma eelarve eest ja see eeldab neilt vajalikke teadmisi kooli eelarve planeerimise kohta (Türk et al., 2011).

Ameerikas korraldati 1990. aastatel uuringud, kus analüüsiti koolijuhtide õigusteadlikkust kooli juhtimisel. Uuringutest selgus, et koolijuhid ei ole teadlikud kõikidest seadustest, mis on kooli tegevusega seotud. Koolijuhtide vähesed teadlikkuse ühe põhjusena nimetati seaduste rakendamiseks vajalike juhiste puudumist, mistõttu kulutasid koolijuhid liiga palju aega erinevate juriidiliste probleemide lahendamise peale (Stewart, 2005). OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu järgi pööravad Eesti koolijuhid teiste riikidega võrreldes vähem tähelepanu õppe- ja kasvatustegevuse juhtimisele, olles enim orienteeritud haldusülesannete ja aruandluskohustuste täitmisele (Loogma et al., 2009). Kuigi koolijuhid saavad juhiseid ja suuniseid kooli pidajalt või need on sätestatud õigusaktides, siis nende tõhus rakendamine sõltub sageli ka koolijuhtide enda soovist ja oskusest neid koolis ellu viia (Pont et al., 2009). Olukorra võib keeruliseks muuta asjaolu, et kuigi seadused annavad põhimõtted, millest koolijuhid peavad oma töös lähtuma, ei ole kusagil kirjas koolijuhtide juhtimistegevust puudutavaid juhiseid või nõudeid (Schratz et al., 2010). Õigusaktidest arusaamist ja nende täpse tõlgendamise vajadust mõistetakse erinevalt, kuid mõju avaldavad need kogu haridusvaldkonnale. Seega, kui koolijuhid järgivad kõiki kooli juhtimisega seotud õiguslikke nüansse, väheneb oht, et õigusakte mõistetakse valesti (Stewart, 2005).

Haridus- ja Teadusministeeriumi lõpparuandes üldhariduskoolide võrgu korraldamise kohta öeldakse, et kvaliteetse haridusteenuse pakkumiseks riigis „vajavad edasist väljatöötamist regulatsioonimehhanismid, mis ühelt poolt sätestavad riiklikud kohustuslikud normosad koolidele ja teiselt poolt koolide enda õigused iseregulatsiooni kehtestamiseks“ (Annus, et al., 2005, lk. 143). Põhilised kogemused õigusaktide rakendamiseks saavad koolijuhid igapäevases praktilises tegevuses ja koolis tehtavate otsuste kaudu (Stewart, 1998).

Koolijuhid vajavad koolitusi oma asjatundlikkuse suurendamiseks õigusvaldkonnas, sest paljudel neist jääb vajaka õigusaktide rakendamisoskustest (Pont et al., 2009). Täiskasvanute õppimise ja juhtimise arengu teooriat 25 riigis uurinud ja analüüsinud autorid Barber, Whelan ja Clark (2010) on leidnud, et koolijuhi teadlikkuse suurendamisel ja arendamisel on vajalik siduda õppimine ja selle olulisus erinevate valdkondlike strateegiliste projektidega, millel on mõõdetav mõju ja mis aitaks luua seoseid eelnevate kogemustega.

Praktiseerivatel koolijuhtidel peab olema võimalus omandada asjakohaseid juriidilisi põhiteadmisi (Schratz et al., 2009). Narits (2007) on märkinud, et „õiguse tulemuslikkus on väga tihedalt seotud juriidiliste faktide tundmisega” (lk. 110). Õigusaktide uuenduste tõttu muutuvad ka ootused koolijuhtidele, sest nad pannakse uude olukorda, kus nad määratlevad sageli iseseisvalt oma ülesanded ja kohustused, mida neilt õigusaktide muudatusega nõutakse (Schratz et al., 2010). Selleks on tarvis saada juurde juhtimisalaseid teadmisi ja arendada juhtimisoskusi, et soodustada uuenduslikke hoiakuid ja muutuste juhtimise suutlikkust. Rõhuasetus on teadmiste arendamisel, et koolijuhid suudaksid haridusprotsesse pidevalt täiustada ressursside tõhusama ja tulemuslikuma kasutamise kaudu (Schratz et al., 2009).

Magistritöö eesmärk on välja selgitada üldhariduskoolide juhtide hinnangud riiklike õigusaktide puuduste kohta ja nende ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks. Uurimisküsimused sõnastati lähtudes töö eesmärgist ja tuginedes varasematele uurimustele:

1. Millised on koolijuhtide hinnangul puudused kehtivates õigusaktides?
2. Millised on koolijuhtide ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks?

## **2. Metoodika**

Magistritöös on kasutatud kvalitatiivset uurimisviisi, mis võimaldab paremini uuritavate mõttemaailma mõista, andes uuritavatele võimaluse väljendada vabalt oma mõtteid ja ideid (Laherand, 2008).

### **2.1. Valim**

Uurimuses kasutati eesmärgipärast valimit, sest see võimaldas uurimusse kaasata isikud, kellel oli uurimustöö eesmärgist lähtuvalt kõige rohkem informatsiooni uuritava teema kohta (Coyne, 1997). Uurimuse eesmärgist lähtudes moodustati valim kõikidest Eesti üldhariduskoolide juhtidest, kelle poole pöörduiti andmete kogumiseks. Avatud küsimustega ankeet saadeti valimisse võetud 556-le üldhariduskooli koolijuhile e-posti teel. Ankeedile vastas 39 koolijuhti. Taustaandmeid koolijuhtidelt ei küsitud, et tagada vastuste anonüümsus ning anda võimalus vastata küsimustele avatult ja ausalt. Kooli suurust, töökogemust, staaži või vanust teada saades oleks olnud võimalus tuvastada vastaja isik, kuid seda ei peetud uurimiseesmärgi seisukohalt vajalikuks ega ka eetiliseks.

## 2.2. Andmekogumismeetod

Andmete kogumise vahendiks valiti elektroonilises keskkonnas täidetav kirjalik, avatud küsimustega ankeet. See võimaldas koguda vastuseid võimalikult paljudelt koolijuhtidelt ning andis võimaluse vastata ankeedi küsimustele sobival ajal (Hirsijärvi, Remes, & Sajavaara, 2005). Lisaks jättis ankeet vastaja anonüümseks, mis on hinnangute puhul oluline (Luik, 2013). Elektrooniline vastamisvõimalus andis töö autorile võimaluse ankeedi vastuste kogumisel aega kokku hoida (Hirsijärvi et al., 2005). Nimelt paiknevad valimi moodustanud koolijuhid üle Eesti ja kõigi nendeni füüsiliselt jõuda oleks olnud keeruline.

Ankeedi küsimused koostas töö autor lähtudes töö eesmärgist ja uurimisküsimustest, kaasates haridusõiguse valdkonna eksperte. Sellega sooviti välja selgitada millised õigusaktid on koolijuhtide hinnangul üldhariduskoolide tegevuseks vajalikud, millised takistavad koolijuhi tööd, mida oleks veel tarvis reguleerida, mida on liigselt reguleeritud ja mille reguleerimine tuleks lõpetada. Ankeedi lõpus küsiti ettepanekuid õigusaktide muutmiseks. Küsimustele vastamisel paluti tuua näiteid, mis aitasid vastust täpsustada ja mõista seda sügavamalt. Ankeet on esitatud lisas 1.

Elektrooniline ankeet loodi *Google Docsi* keskkonnas, kus valiti ankeedi põhi ja sisestati küsimused. Ankeedi esilehel informeeriti küsitletavaid uurimuse eesmärgist ja vajadusest. Lisaks anti teada ajaperiood, mis kulub vastamiseks, kogutud andmete töötlemise konfidentsiaalsusest ja tulemuste avalikustamisest. Ankeedile vastamine oli vabatahtlik. Tähtemärgipiiranguid ei seatud, mistõttu võis vastaja ise valida kui pika vastuse ta kirjutab. Vastajatel paluti ankeedis vastata kõikidele küsimustele.

Ankeedi valiidsuse tagamiseks küsiti ekspertarvamust töö juhendajalt ja töökaaslastelt Haridus- ja Teadusministeeriumist. Seejärel korraldati 2014. aasta jaanuaris avatud küsimustega prooviuurimus. Prooviankeet saadeti kaheksale koolijuhile eesmärgiga täpsustada avatud vastustega ankeedis esitatud küsimusi ja nende arusaadavust ning mõista andmekogumisel kasutatud instrumendi sobivust teema uurimisel. Prooviankeet edastati koolijuhtidele e-posti teel koos selgitava tekstiga. Lisaks selgitati telefoni teel uurimuse eesmärki, paluti vastata kõikidele küsimustele täislausetega ja kommenteerida küsimuste arusaadavust. Kolm prooviuurimuses osalenut tegid ettepanekuid küsimuste muutmiseks.

Prooviuurimuse tulemusena muudeti ankeedi küsimuste sõnastust, sest osalenud mõistsid neid erinevalt. Küsimus *Mida on ülereguleeritud kehtivates õigusaktides?* asendati küsimusega *Mida on riik Teie hinnangul üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides liigselt reguleerinud? Palun tooge võimalikult konkreetsed näited (võimalusel*



*erinevate) õigusaktide kohta? Ühe prooviuurimuses osalenud koolijuhi ettepanekul täiendati kõiki küsimusi väljendiga üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides.*

Uurimuse andmed koguti elektrooniliselt 2014. aasta veebruaris. Google Docs keskkonda sisestatud ankeedi asukohaga hüperlink saadeti vastajate e-posti aadressidele. Koolijuhtide e-posti aadressid võeti Eesti Hariduse Infosüsteemi (edaspidi EHIS) avalikust vaatest 2013/2014. õppeaasta nimekirja alusel. Kui EHIS avaliku vaate andmetes koolijuhi e-posti aadress puudus, siis külastas töö autor kooli kodulehekülge, et leida vajalikud kontaktandmed. Kirjalik ankeet on esitatud lisas 1.

Vastamiseks anti aega seitse kalendripäeva. Kaks päeva enne vastamistähtaega saadeti vastajatele meeldetuletus. Mõned koolijuhid reageerisid meeldetuletuskirjale ja teatasid, et ei täida ankeeti. Põhjenduseks toodi koolijuhi viibimine töölahetuses, mistõttu märgati ankeeti liiga hilja või ei võimaldanud koolijuhi kiire tööperiood ankeedile vastata.

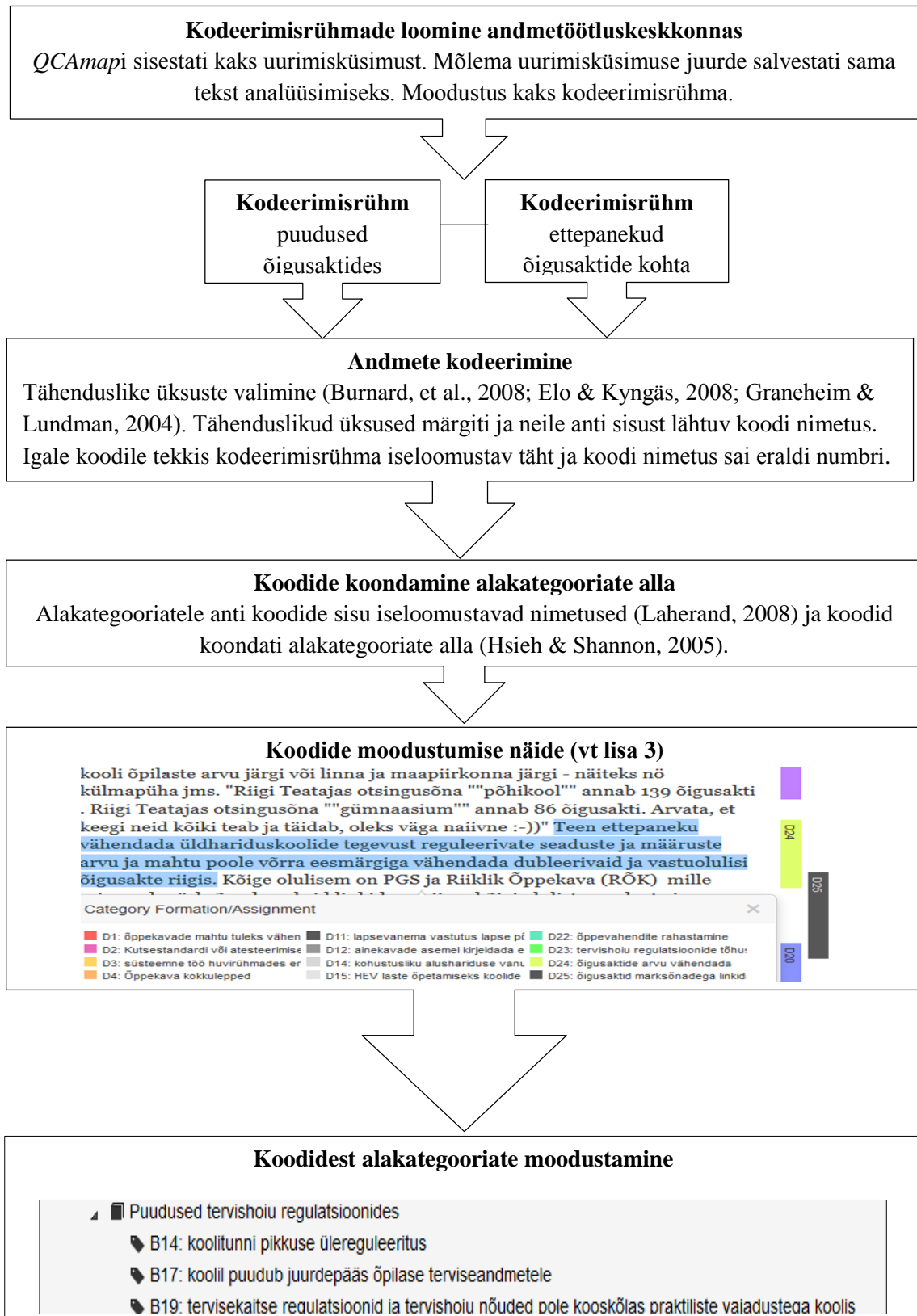
Usaldusvääruse suurendamiseks pidas töö autor kogu uurimisprotsessi jooksul uurijapäevikut, kuhu tegi sissekandeid oma tegevuse kohta. Uurijapäevikusse kirjutati töö edenemisest, muutustest, tekkinud ideedest ja küsimustest. See andis võimaluse oma tööd hoolikamalt planeerida ja töö valmimisel vaadata tagasi, kuidas jõuti lahendusteni. Väljavõtte uurijapäevikust on esitatud lisas 2.

### **2.3. Andmeanalüüsi meetod**

Andmete analüüsimiseks kasutati kvalitatiivset induktiivset sisuanalüüsi, mis võimaldab keskenduda teksti sisulisele või kontekstilisele tähendusele ja sobib eelkõige teksti koondamiseks (Laherand, 2008). Kvalitatiivne sisuanalüüs võimaldab kirjeldada sotsiaalset tegelikkust ehk seda, milliseid tähendusi omistavad inimesed nähtusele ja võimaldab avastada uuritavas teemas uusi aspekte (Õunapuu, 2013). Seega on antud töö eesmärkide saavutamiseks sobivam kvalitatiivne analüüsimeetod (Hirsijärvi et al., 2005).

Andmeid analüüsiti andmetöötluskeskkonnas *QCAmap*. Nimetatud tarkvara otsustati kasutada sellepärast, et see aitas hallata suurtes kogustes kvalitatiivseid andmeid (Burnard, Gill, Stewart, Treasure, & Chadwick, 2008). Andmete kodeerimiseks salvestati esmalt kogu tekst .txt vormingusse ja laeti üles *QCAmap*i andmetöötluskeskkonda. Tekst lisati *QCAmap*i keskkonnas kahe uurimisküsimuse alla, mille tulemusena tekkis kaks kodeerimisrühma (puudused õigusaktides ja ettepanekud õigusaktide kohta).

Andmetöötluse etapid on koos allikaviidetega ära toodud joonisel 1.



Joonis 1. Andmetöötluse etapid andmetöötluskeskkonnas QCAmap koos allikaviidetega

Andmete analüüsi alustati andmetöötluskeskkonnas andmete korduva läbilugemisega eesmärgiga mõista kogu teksti võimalikult täpselt. Seejärel loeti teksti sõna-sõnalt ja koodid tuletati andmetest (Hsieh & Shannon, 2005). Kodeerimisel valiti esmalt tekstist välja tähenduslikke üksusi (Elo & Kyngäs, 2008) ehk sõnade või seisukohtade kogumit, mis oli seotud uurimuse keskse teemaga ning omavahelises seoses sisu ja kontekstiga (Graneheim & Lundman, 2004). Tähenduslik üksus võis koosneda nii ühest lausest kui ka lõigust ja see võis sisaldada mitmeid tähendusi (Elo & Kyngäs, 2008). Teksti korduva lugemise käigus leiti tähenduslikud üksused, märgistati need ja anti neile sisust tulenevad koodide nimetused. Andmetöötluskeskkonnas kodeerimisel andis süsteem vastuste analüüsimisel koodi nimetusele unikaalse tähise, mis koosneb kas tähest B (puudused) või D (ettepanekud) ja järjekorranumbrist. Koodide moodustamise näide on esitatud lisa 3.

Pärast koodide esialgset kirjapanemist tuldi teksti juurde mitmel korral uuesti tagasi. Reliaabluse suurendamiseks tehti mõne aja möödudes läbi korduskodeerimine. Selle käigus selgus, et osade koodide sõnastust tuleb täiendada või muuta. Kokku tekkis 154 koodi, mis jagunesid eelnimetatud kahe rühma vahel.

Pärast kodeerimist koondati tähenduselt sarnased koodid *QCAmap* andmetöötluskeskkonnas kahes rühmas alakategooriate alla, millele anti koodi sisu iseloomustav täpsem nimetus, et kontekstilisele tähendusele saaks paremini keskenduda. (Laherand, 2008). Koodidest alakategooriate moodustamise näide on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Koodidest alakategooria moodustamine

Koodid	Alakategooria
koolil puudus juurdepääs õpilase terviseandmetele	puudused tervishoiu regulatsioonide rakendamises
puudused tervisekaitsenõuetele kooli päevakavas ja õppekorralduses	
puudused koolitunni pikkuses tervishoiunõuetest lähtuvalt	

Elo ja Kyngäs (2008) on soovitanud koondada alakategooriad üldkategooriatesse ja need omakorda peakategooriatesse, sest kategooriate loomine on üks võimalus, mis aitab kirjeldada fenomeni ja suurendada teadmist sellest. Nii toimis ka töö autor. Selleks laaditi *QCAmap* andmetöötluskeskkonnast alla alakategooriate tabel ja salvestati alakategooriad ümber Exceli tabelisse. Igas kodeerimisrühmas koondati alakategooriad sisult sarnastesse üldkategooriatesse ja need omakorda peakategooriatesse. Mõlemas kodeerimisgrupis koondati üldkategooriad peakategooriaks. Tabelis 2 on kirjeldatud, kuidas moodustati alakategooriatest üldkategooria ja sellest omakorda peakategooria.

Tabel 2. Alakategooriatest üldkategooriate moodustamine ja üldkategooriast peakategooria moodustamine

Alakategooria	Üldkategooria	Peakategooria
selgemad sõnastused ja rakendusjuhised õigusaktidele koolikohustuse muutmissettepanekud õigusaktide vähendamise seonduv	õigusaktide ühtlustamisega seotud ettepanekud	ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks

Uurimuse usaldusväärsuse suurendamiseks soovitatakse kaasata uurimusega mitteseotud isikuid, kes kontrollivad kirjapandut ja kinnitavad andmete usaldusväärsust (Creswell & Miller, 2000). Seepärast paluti kaaskodeerijal kodeerimiskooskõla leidmiseks kogu tekst kodeerida. Hiljem võrreldi töö autori ja kaaskodeerija loodud koode uurimisküsimuste kaupa. Eriarvamused arutati põhjalikult läbi, kuni jõuti koodide osas üksmeelele (Laherand, 2008).

Tulemuste kirjeldamisel lähtuti kahest kodeerimisrühmast, milleks olid koolijuhtide hinnangud puudustele õigusaktides ning ettepanekud seoses õigusaktidega. Kodeerimisrühmade nimetused tulenesid uurimisküsimustest. Tulemused esitati üldkategooriate kaupa ning tulemuste alapeatüki pealkirjale anti peakategooria nimetus. Tulemuste näitlikustamiseks valiti ankeetidest välja tsitaadid, mis on töös esitatud kaldkirjas. Tsitaatidest väljajäetud osa märgiti katkestuspunkidega, mida ümbritsevad kaldkriipsud: /.../. Igale tsitaadile lisati vastaja ankeedi number.

### 3. Tulemused

Andmeanalüüsi tulemusena moodustati kaks peakategooriat: 1) puudused õigusaktides ja nende rakendusjuhistes, 2) ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks. Järgnevalt kirjeldatakse tulemusi peakategooriate kaupa ning kinnitatakse tulemust tsitaatidega.

#### 3.1. Puudused õigusaktides ja nende rakendusjuhistes

Koolijuhtide antud hinnangud puuduste kohta jagunesid kahte üldkategooriasse:

1) õigusaktide üle- ja alareguleeritus, 2) selgusetus õigusaktide rakendamisel.

**3.1.1. Õigusaktide üle- ja alareguleeritus.** Uurimuses osalenud koolijuhid nimetasid asjaolu, et õigusakte on rohkem, kui nad suudavad läbi töötada ja endale selgeks teha. Koolijuhtide hinnangutest selgus, et õigusaktide vahel puudub loogiline kooskõla ja seda põhjustab nende arvates õigusaktide liiga sage muutmine. Ülereguleerituks peeti õigusakte, kus käsitletakse eksamite hindamist, tervishoiunõudeid, õpetajate tööaja arvestamist, õpetajate palkade maksmist, kooli vahetunni pikkust ja rahastamise mudelit.

Uurimuses osalenud koolijuhid leidsid, et haridusseadus on puudulik, erineb teistest haridusvaldkonna seadustest ja määrustest ning on raskesti mõistetav. Probleemkohaks peeti asjaolu, et haridusseadust ei ole muudetud mitte seaduse enda muutmise vajaduse pärast, vaid siis, kui on muutunud mõni teine valdkondlik õigusakt.

*Haridusseadustikku on muudetud üksikaktidest tulenevalt ja sellel puudub igasugune loogika. /.../ EV Haridusseadus on täielik anakronism, sest seda kohendatakse pidevalt vastavalt altpoolt tulevate õigusaktide vajadusele. Kõigi regulatsioonide õiguslik alus peaks olema haridusseadus. (10)*

Puudust tunti hariduse strateegiast, mida uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangul ei ole veel olemas. Koolijuhid leidsid, et Haridus- ja Teadusministeerium on võtnud mõne määrusega kohati suuremaid õigusi kui see on seadusega sätestatud. Näiteks kirjeldati olukorda, kus nende hinnangul riiklik õppekava seati põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest kõrgemale ja õppekava koostamist tähtsustati rohkem kui teisi seadusest tulenevaid kohustusi.

Samuti peeti liiga üksikasjalikuks andmekaitse ja delikaatsete isikuandmete töötlemise nõudeid, mis puudutavad ettekirjutusi ja kooli tegevuse dokumenteerimist ning selle avalikustamist. Koolijuhid leidsid, et õigusakte on liiga palju, nad ei suuda kõikides neis orienteeruda ja seda oleks ka liiga palju neilt nõuda. Lisaks leiti, et liigselt on reguleeritud kooli õppe- ja kasvatustööga seotud dokumentide koostamise temaatika ning ettekirjutused on liiga üksikasjalikud.

*Riigi Teatajas otsingusõna põhikool annab 139 õigusakti . Riigi Teatajas otsingusõna gümnaasium annab 86 õigusakti. Arvata, et keegi neid kõiki teab ja täidab, oleks väga naiivne /.../. (4)*

Uurimuses osalenud koolijuhid pidasid oluliseks, et õigusaktid oleksid hästi konkreetselt sõnastatud, sest see aitaks neil sisu paremini mõista. Koolijuhtide jaoks oli tähtis, et nad saaksid kooli juhtimistegevust korraldavatest õigusaktidest paremini aru. Mõistmist raskendas nende hinnangul pidevad õigusaktide muutmised ja rakendusjuhiste (vt järgmine alapeatükk)

puudumine, mistõttu leiti, et on raske leida aega, et ennast nende muudatustega kurssi viimiseks.

*Lõputud muudatused, mis ei lase õieti mitte millessegi süveneda. Kui saad ühe asja selgeks ja tehtud, tuleb juba uus, eelmine aga katsetamata. Kuna hulk seadusi võetakse vastu nn. üleöö ja ei anna soovitud tulemust, siis puudub kindlus ja usk tulevikku. Eriti veel olukorras, kus haridus on politiseeritud, mis ei tohiks nõnda olla. Milleks reguleerida õigusaktidega, kui valitsus võib selle päevapealt ära muuta (nt. rahastamine). PISA annab teada, et oleme tublid, aga ikka muudame ja uuendame.* (36)

Mitme uurimuses osalenud koolijuhi arvates tekitasid segadust Haridus- ja Teadusministeeriumi avaldatud õigusaktid, mille liiga üldise ja vahel ka ebapiisava info tõttu ei saanud koolijuhid aru, mida neilt oodatakse. Näiteks tekitas koolijuhtides segadust Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht maksta kogu õpetajatele mõeldud töötasu välja kooli pidajale. Koolijuhtide väitel tõlgendasid kohalikud omavalitsused õpetajate töötasu väljamaksmist teisiti, kui seda oli nende arvates ette nähtud Haridus- ja Teadusministeeriumi kehtestatud õigusaktis. Seetõttu ei mõistnud koolijuhid, kuidas õpetajate palkade maksmiseks määratud raha peaks tegelikult jaotuma. Samuti jäi segaseks küsimus, kui palju oli sellest rahast arvestatud koolidele tegevuskulude katmiseks. Koolijuhtide arvates tekitasid arusaamatused nimetatud teemal probleeme Haridus- ja Teadusministeeriumi, kohalike omavalitsusüksuste ja koolide vahel.

Lisaks üldisele õpetajate palkade maksmise temaatikale tekitasid koolijuhtides küsimusi nende arvates õigusaktides defineerimata jäetud mõisted *klassijuhataja* ja *klassijuhatamine* ning nende mõistete täpne tähendus. Konkreetseid mõisteid tõlgendati koolijuhtide hinnangul erinevalt ja nad leidsid, et kohalik omavalitsus kasutas tekkinud olukorda ära. Arvati, et kohalik omavalitsus on seisukohal, et ta ei pea klassijuhatamise eest koolidele palgaraha andma, põhjendades seda asjaoluga, et klassijuhatamine on üldtööaja arvestusse kuuluv tegevus.

*Lühidalt kõik seadused ja määrused, mis puudutavad ressursse ja tööaega tuleks kirjutada nii, et need oleksid üheselt mõistetavad, mitte nii, et tahetakse teha üht, aga kukub välja midagi muud /.../ praegu tõlgendavad kõik kohalikud omavalitsused seda omatahtsi.* (6)

Uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangul ei teostatud kehtestatud õigusaktide täitmise üle piisavalt järelevalvet. Leiti, et järelevalvet tegevad isikud keskendusid koolis seadusega

või määрусega etteantud dokumentide füüsilise olemasolu kontrollile. Nimelt on koolidele kehtestatud loetelu kohustuslikust dokumentatsioonist, mida neil tuleb pidada ja täita. Ent sealjuures ei ole uurimuses osalenud koolijuhtide arvates arvestatud väikekoolide eripäradega, kus personali on vähem kui suurtes koolides. Seepärast on neil vähem võimekust kõiki dokumentidega seotud nõudeid täita.

*Kui riik näeb ette koolide kohustusliku dokumentatsiooni, mida järelevalvete käigus väga põhjalikult kontrollitakse, kas on siis võimalik, et mõnes asutuses suudab juht selle dokumentatsiooni 0,25 koormusega korras hoida? Sealjuures pole üldjuhul koolis ei õppealajuhatajat, sekretäri, majandusjuhatajat ega ühtegi teist juhtkonna liiget? Valdkonnad on ju kõigil ühesugused, ainult õpilaste ja töötajate arv st. numbrid dokumentides on väiksemad. Sel juhul tuleks ju muuta ka nõudmisi väikekoolidele? (33)*

Lisaks nimetati vajakajäämisena tõika, et kehtestatud õigusaktide täitmise üle järelevalvet teostanud asutused ei teinud koolides piisavalt selgitustööd järelevalve prioriteetide kohta. See aga oleks koolijuhtidel aidanud mõista, millised dokumendid on järelevalve teostajatele suurema tähtsusega ja millised mitte.

Uurimuses osalenud koolijuhid leidsid, et keeruline on Haridus- ja Teadusministeeriumi juristide poole pöördumisel saada konkreetseid vastuseid oma tekkinud küsimustele õigusaktide kohta eelkõige seetõttu, et juristid on väga hõivatud. Koolijuhid väitsid, et Haridus- ja Teadusministeerium, kes on koostanud haridusvaldkonna õigusaktide eelnõusid ja seetõttu teadlik õigusaktide sisust, ei ole pakkunud koolijuhtidele, kui rakendajatele, piisavat tuge ega nõustamist. Nenditi ka, et koolitustel olid Haridus- ja Teadusministeeriumi juristid juhiste andmisel liiga õpetajate kesksed rõhutades eelkõige õpetajate tähtsust. Seetõttu soovisid koolijuhid, et teemadele oleks lähenetud pigem koolijuhtide kui õpetajate vaatevinklist. Samuti toodi esile, et erinevate asutuste koolitajad räägivad samadest õigusaktidest erinevalt, mistõttu ka koolijuhid võivad neid erinevalt mõista. Juristide käest nõu küsimise ja vastuse saamise võimalust peeti väga oluliseks. Uurimuses osalenud koolijuhid avaldasid soovi võtta kooli tööle jurist, kes aitaks seadusemuudatusi lahti selgitada.

*Õigusakte ja regulatsioone on ääretult palju. Tuleb tunne, et võta kooli eraldi jurist tööle. (24)*

*Juriidilist nõu HTM juristidelt alati ei saa /.../ ma ei ole jurist, las ütlevad spetsialistid /.../, juristid koolitustel püüavad osasid teemasid vältida /.../. (10)*

Uurimuses osalenud koolijuhtidele jäi mõistetamatuks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses lubatud koolitundide arv nädalas, mis oli nende hinnangul vastuolus teiste õigusaktidega. Kui põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestas koolitundide kohustusliku arvu nädalas, siis koolijuhtide väitel oli täiskasvanute koolituse seaduses õppepäev võrdsustatud tööpäevaga. Samas leiti, et töölepingu seaduses on nende hinnangul sätestatud erinevas vanuses lastele tööajaks 3 – 7 tundi. Koolijuhtide arvates seisnes vastuolu õppepäeva pikkuse arvestamises tööpäevana. Näitena toodi, et kui kool karistab õpilast sellega, et määrab talle ühiskondlikult kasulikud töötunnid, siis tekib ületunnitöö, mida ei lubata laste puhul rakendada.

*/.../ kui koolis määratakse õpilasele ÜKT [ühiskondlik kasulik töö – autor], siis seda ei tohi töölepingu seadusest tulenevalt määrata alaealisele rohkem kui neli tundi päevas. Siis isegi, kui tema koolipäevale liita ainult 2 ÜKT tundi, siis tema päev kujuneks 8-9 tunni pikkuseks. Alaealiste mõjutusvahendite seadusest ÜKT tunnid määratakse ja seal on kirjas, et ühe mõjutusvahendina võib õpilasele määrata ÜKT-d ja karistusseadustikust tulenevalt asendatakse mõjutusvahend karistusega. Õpilane ei saa karistust, vaid saab mõjutatud ja õpilane peab tegema ÜKT- d mingi tundide arv ja see tundide arv (olenevalt sellest, millist õigust ta on rikkunud) tuleb ära korraldada. Õpilane ei saa seda teha koolitundide arvelt. (39)*

Mõned uurimuses osalenud koolijuhid tõid välja probleemi, et neil puudub võimalus saata õpetaja teise kooli tööle, et saada uusi kogemusi ja omandada uusi teadmisi. Nende väitel on õigusaktides täiesti reguleerimata õpetajate võimalus roteeruda selliselt, et see toetaks õpetajaid ja kooli. Koolijuhid väitsid, et õpetajatele on küll antud roteerumisvõimalus, kuid sel juhul tuleb koolijuhil teise kooli kogemusi omandama mineva õpetajaga töösuhte peatada. See aga on koolijuhtide arvates koolile koormav eelkõige kaasnevate maksukulude tõttu. Nimetati, et koolile on koormav maksta õpetaja eest sotsiaalmaksu, kui ta tegelikult koolis oma panust ei anna. Uuritavad ei pidanud seda maksustamist mõistlikuks ja nägid ainsa võimalusena sellises olukorras lõpetada õpetajaga töösuhte.

*Täiesti reguleerimata on juriidiliselt õpetaja võimalus minna õppimise eesmärgil ajutiselt tööle teise kooli. Nt praegu peab töölepingu lõpetama, kui õpetaja soovib end mõnes teises koolis täiendada. Samuti pole võimalik anda õpetajale soovi korral kasvõi töötasuta vaba aastat (palgata puhkus), sest tööandjal on sotsiaalmaksu maksmise kohustus nagunii. Samuti on õpetaja õppimisega-töötamisega välismaal. (7)*

Mitmed uurimuses osalenud koolijuhid tõid välja kitsaskohti õigusaktidest, mille järgimine oli erinevatel põhjustel keeruline. Mainiti puudusi tervisekaitsenõuetes kooli



päevakavale ja õppekorraldusele leides, et tervisekaitsenõuded ei ole nende hinnangul kooskõlas koolide võimalustega. Koolijuhtide arvates oli liigselt reguleeritud vahetundide pikkust ja kontrolltööde läbiviimise sagedust, koju antavate tööde mahtusid ja piiranguid kodutööde andmisele. Lisaks toodi välja erinevaid puudusi nii kooliaasta pikkuse, koolivaheaja ebaselge jaotuse ja koolitunni pikkusega seotud teemadel. Leiti, et tunniplaan ja kohustuslike õppeainete mahud kooliastmeti on ülereguleeritud. Koolijuhid ei pidanud mõistlikuks reguleerida ülemäära kooliaasta pikkust, sest nende arvates aitaks lisavaheaeg enne eksameid õpilastel pigem kevaditi tekkivast kooliväsimusest veidi puhata. Eespool loetletud teemad on koolijuhtide arvates ennekõike kooli kodukorra küsimus, sest praegu on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi kodukorra koostamine nende arvates ainult koopia tegemine seadusest.

*Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele on ära toodud §10 lg-s 2, et õppepäeva pikim vahetund on söögivahetund. Kas seda on vaja riiklikult reguleerida? Kui kõik vahetunnid on võrdselt 20 minutit pikad, kas iga vahetund on söögivahetund? Asjatu ülereguleerimine. (34)*

Uurimuses osalenud koolijuhtide arvates raskendas olukorda asjaolu, et õpilased ei tulnud ettenähtud päevaks kontrolltööd tegema, olles saanud lapsevanema käest vabastuse, mille tõttu hakkas õpilasel tegemata tööde hulk kuhjuma. Lastevanematele antud õigus esitada oma lapse puudumise eest ainult tõend, mille õigsust ei saa koolijuhtide arvates kontrollida, võimaldas nende sõnul õpilasel hõlpsasti koolist puududa talle sobival ajal ja vajaduse korral ka pikemat aega. Arstitõendi esitamise vajaduse kaotamine tekitas koolijuhtide hinnangul surve koolitundide korraldusele ja päevakavale.

*/.../ vanemal on lausa süüdimatult võimalus põhjendada lapse puudumist, eriti tervislikel põhjustel ning vastutust pole. (4)*

Leiti ka, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest tulenev võimalus lastevanemaid oma lapse põhjuseta puudumise eest trahvida, ei ole rakendunud, sest puudub koostöö ja selge tööjaotus kooli pidaja ja kooli vahel. Koolijuhid nägid vastuolu ka selles, et õpilaste koolist puudumise tõendi esitamise suhtes kaotati õiguslik reguleerimine ja puudumise eest arstitõendi esitamise vajadus muutus kehtetuks, aga kooli töötajatel on seniajani kohustus esitada õpilastega töötamiseks tervisetõend. Koolijuhtide jaoks seisnes vastuolu erinevas kohtlemises, kus õpilase puudumine koolist on lapsevanema tõendi alusel aktsepteeritav, ent kooli töötajad peavad oma tervislikku seisundit tõendama märksa rangemate nõuete kaudu.

*Kõige enam takistavaid või vastuolulisi regulatsioone on tervisekaitsenõuete osas kooli päevakavale. /.../ Täpselt ei oska öelda, kas ja kuidas seda õigusaktidega reguleerida ning kas see on üldse võimalik, aga tootsin siinkohal ära probleemi: lapsevanemad kirjutavad väga kergekäeliselt lastele puudumistõendeid, mis sageli ei ole põhjendatud. Probleem süvenes märgatavalt pärast seda, kui haiguse puhul enam arstitõendit esitada ei olnud vaja. (26)*

*/.../ lisaks ei toimi tegelikkuses hetkel kehtiv kord, kus põhjusega puudumiste eest on võimalik lapsevanemaid trahvida. Kusjuures ka kohaliku omavalitsuse tasandil ei ole määratletud koordinaatorit, kelle poole kool saaks abi saamiseks või süstemaatiliselt puuduvate õpilaste kohta info edastamiseks pöörduda. (1)*

Uurimuses osalenud koolijuhid tundsid puudust võimalusest teha põhjendatud taotluse alusel päringuid õpilase terviseandmete kohta. Selle põhjuseks oli asjaolu, et teadmatus õpilase võimalikust terviseprobleemist võib raskendada õppetööd klassis. Koolijuhtide arvates kulutatakse koolis liiga palju aega ja ressursse selleks, et tõestada vajadusel koolis õppiva õpilase erivajadusi, lisaks puututakse kokku lastevanematega, kes ei soovi vajalikku teavet avaldada. Koolijuhid leidsid, et selles küsimuses on nad üksi jäetud. Väideti, et kui koolis ei teata õpilase diagnoosi, aga haiguse tõttu juhtub õpilasega õppetöö ajal midagi, siis peab kool vastutama. Sellist vastutust aga ei tahtnud koolijuhid endale võtta.

*/.../ õpilase tervislik seisund on õpetajale oluline, kui me räägime diagnoosiga lapsest, millest lapsevanem vaikib. Koolil kulub oluliselt rohkem ressursse tõestamiseks lapse erivajadusi. Koolil peab olema õigus põhjendatud taotluse alusel saada õpilase kohta terviseandmeid lihtsustatud korras. (2)*

Uurimuses osalenud koolijuhtide arvates oli õigusaktide liiga sage muutmine põhjustanud olukorra, kus need ei ole omavahel kooskõlas ning on üle- või alareguleeritud. Leiti, et õigusakte on liiga palju ja koolijuhtidel ei ole piisavalt aega kõiki neid endale selgeks teha. Koolijuhid arvasid, et ülereguleeritud on näiteks õppe- ja kasvatustööga seonduv ning alareguleeritud on õpetajate roteerumisvõimalused.

**3.1.2. Selgusetus õigusaktide rakendamisel.** Uurimuses osalenud koolijuhid leidsid, et kehtestatud on õigusakte, millel puudus nende arvates seos tegeliku eluga. Nad arvasid, et kuigi õigusaktid on kehtestatud, ei ole riik neid kõiki täitma asunud. Tõdeti, et kuigi kool sai õigusaktiga antud ülesanded täitmiseks, siis riik ei taganud vahendeid ega loonud võimalusi õigusaktist tulenevate kohustuste täitmiseks.

*Eelnevad kokkulepped ja kogemus on näidanud, et riiklikult räägitakse ideeliselt ühte ja rahastamisega tegelikult tehakse teist (teavitamata üldsust). Näiteks: tõstame õpetajate töötasu miinimumi 10%, aga kooli palgafond suureneb tegelikult eelmise aastaga võrreldes 1-2 % (sama õpilaste arvu korral). /.../ Kehtestatakse õigusakte, millel puudub seos tegeliku eluga. Nt. Kutsestandardi [kutse – autor] omistamine pole praktiliselt veel käivitunud. õppekava - õpikeskkonna loomine ja finantsvahendite eraldamine /.../. (8)*

Koolijuhtide hinnangul olid probleemkohaks koolipersonali koosseis ja nende kinnitamine. Koolijuhid ei olnud rahul kehtestatud koosseisu miinimummääraga ja leidsid, et selle kehtestamisel ei ole arvestatud kooli suurust ja tööülesannetest tulenevaid erisusi koolide vahel. Siin peeti silmas lahknevust hariduslike erivajadustega õpilastega koolide ja tavaõppega koolide vahel, kus õpetajatel on mõneti erinevad kohustused ja vastutus. Näiteks pidi HEV koolides olema ööpäevaringne valve ja uurimuses osalenud koolijuhtide arvates sunnib selline õpetajate töögraafik neid esitama kooli koosseisule nõudeid, millega ei ole õigusaktides arvestatud.

*Nende piirmäärade juures ei ole arvestatud nende koolidega, kus töö toimub graafiku alusel ehk siis koolid on avatud 24 h, kaasa arvatud nädalavahetustel, mis seab omad nõuded koosseisule. Kui rääkida munitsipaalkoolidest, kus on ka õpilaskodud, siis koosseisude miinimummäärad on jäigad, aga see sõltub hästi palju kooli pidajast. (39)*

Samuti ei arvestatud kooli koosseisu suuruse kehtestamisel töö- ja ajamahuga, mis kulus koolipersonalil kohustuslike dokumentide täitmiseks. HEV koolide teemal kirjutanud koolijuhid väitsid, et nendes koolides tuleb rohkem dokumente täita kui tavakoolides, sest esimestes valitses suures osas individualiseeritud lähenemine. HEV koolides oli juhtide hinnangul töömaht selle võrra suurem. Koolijuhid leidsid, et poleks olnud mõistlik suurendada koosseisu ainuüksi kohustuslike dokumentide täitmise töömahu pärast. Pealegi ei võimaldanud nende arvates lisatöökohtade loomist ka kooli piiratud eelarve.

*Mis puudutab näiteks eelarvet, koosseisu, siis on ette antud teatud piirmäärad, nende juures ei ole arvestatud kooli erisustega. Piirmäärad seavad teatud koolidele väga tõsiseid piiranguid selleks, et kool hästi ja kvalitatiivselt saaks toimida. (2)*

Koolijuhid nimetasid probleemina andmete mitmekordset sisestamist EHISesse. Lisaks EHISele pidid koolitöötajad sisestama samad andmed ka mõnesse teise infosüsteemi (asutuse infosüsteem ja EHIS). Probleemkohaks oli nende arvates erinevate andmebaaside

ühildamatus, mistõttu ei ole võimalik andmeid pärida süsteemiüleselt, vaid peab seda tegema igast süsteemist eraldi. Näitena toodi olukord, kus iga tööle võetud õpetaja kohta tuleb EHISesse esitada ühe palju andmeid sõltumata õpetajaga töölepingu sõlmimise perioodist (nt mõni tund, aasta, tähtajatu). Kuigi kõikide õpetajate kohta peab esitama EHISesse ühepalju andmeid, siis koolijuhtide arvates ei kajastu õpetajate palgatõusuks tehtavates analüüsides need, kes on käsunduslepinguga tööle võetud.

Esile tõsteti õppenõukogu õigusi ja volitusi. Leiti, et õppenõukogu töökord on olnud dokumendikeskne, sellele esitatavad nõuded on muutunud ja puudus on sisulisest tööst. Koolijuhtide arvates ei võimaldanud kehtestatud õigusaktist tulenevad õppenõukogu ülesanded tegeleda asjade tegeliku poolega, sest dokumenteerimiskohustust on liiga palju.

Uurimuses osalenud koolijuhid nimetasid probleemkohaks ka hoolekogu rolli ja vastutust koolis talle seaduses pandud ülesannete täitmisel. Koolijuhtide arvates ei peaks hoolekogul olema nii palju otsustusõigust, kui see kehtiva seadusega on sätestatud. Näiteks tekitas muret põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses olev loetelu dokumentidest, millele tuleb hoolekogu heakskiitu küsida. Koolijuhte huvitas, miks on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses seatud kohustus kooskõlastada koolisiseseid üksikakte hoolekoguga, samal ajal kui need aktid on seadusega niikuinii täpselt reguleeritud. Samuti nentisid koolijuhid, et hoolekogu ei pruugi mõnikord olla oma ülesannete kõrgusel ja kui inimesed ei sobi omavahel, võib tekkida probleeme ka otsuste tegemisel. Seetõttu tekitas hoolekogu õiguslik iseloom koolijuhtides segadust ning neile jäi arusaamatuks, millal on hoolekogu nõuandvas rollis ja millisel juhul otsuste langetaja rollis.

*Ühest küljest võib see hea olla, teisest küljest võib see takistuseks saada (eriti väikestes kohtades). Hoolekogudesse ei taheta ka tulla ja kui siis mõni agar kõiketeadja kukub „võimlema“ hoolekogus, siis ma tunnen nii koolijuhile, õpetajatele ja kohalikule omavalitsusele kaasa. (6)*

Erikoolide teemal pidasid koolijuhid murekohaks õpetajate kvalifikatsiooni. Uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangul on erikooli õpetajate töötasu ühtlustatud tavakooli õpetaja omaga, kuid koolijuhtide arvates peaksid erikooli õpetajad saama kõrgemat töötasu, sest nad tegelevad keerukamate õpilastega ja nõuded neile peaksid olema rangemad. Arvati, et eraldi õpetajaid erivajadustega õpilastega töötamiseks erikoolis välja ei ole koolitatud ja kõik tööks vajalik on õpitud kohapeal. Koolijuhtidele tähendas tekkinud olukord lisatöökoormust, sest neil endil tuli korraldada õpetajatele vastav väljaõpe.

*Õpetajad ei saa eraldi väljaõpet erikoolis töötamiseks, nad õpivad töö käigus koha peal. Eripedagoogiline kompetents peab olema ja õnneks on koolijuhil õigus seda ise hinnata töökogemuse baasil. See on palju olulisem, kui mingi koolituse läbimine.* (38)

*Praegu on õpetaja töötasu ühtlustatud tavakooliga. Samas erikoolis on lapsed keerukamad ja probleemsemad. Miks peaks tulema üks tavakooli õpetaja sama palgaga palju keerulisemasse keskkonda olulisemalt keerukamate laste juurde?* (32)

Uurimuses osalenud koolijuhtide arvates on keeruline õpetajatel, kes peaksid õpetama klassis, kus õpivad erineva taseme ja erinevate vajadustega õpilased – nii tavaõpilased kui ka põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava alusel (edaspidi LÕK) õppivad õpilased. Koolijuhtide jaoks polnud harukordne, et tavaklassis, kus õppis HEV õpilane, jäi mõlema poole arendamisel mõnest asjast puudu. Koolijuhtide hinnangul oli HEV õpilaste kaasamise juures probleemkohaks õpetajate vähenenud ettevalmistus LÕKi alusel õpetamiseks ja erinevat liiki erivajadustega õppivate lastega töötamiseks. Leiti, et kui õpilasele määratakse õpe LÕK alusel ja kool peaks tagama talle õpivõimalused, siis jääb koolijuhtidele selgusetuks asjaolu, et kui õpilasi on alla põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses seatud piirnormi, siis kas nad tuleks kaasata tavaklassi.

*/.../ tavakooli õpetajad ei ole ette valmistatud HEV lastega töötama ega kasutama eri metoodikat. Neil puuduvad teadmised ja oskused erivajaduste osas. Kõige vähem on õpetajad ette valmistatud käitumis- ja psüühikahäiretega õpilastega toimetulekuks. Kui õpilased on väga erinevad, siis ei ole õpetaja võimeline üksi toime tulema. /.../ ja lisaks veel asjaolu, et samas tavaklassis võivad lapsed olla kolme erineva edasijõudmise tasemega, mis teeb õppetöö diferentseerimise väga keeruliseks.* (18)

Uurimuses osalenud koolijuhid tundsid puudust võimalusest otsustada ise kooli vajaduste järgi millistes tundides ja klassides HEV õpilane õpib. Samuti tunti puudust võimalusest luua LÕKi järgi õppivate laste klassid eraldi ka siis, kui lapsi on õigusaktis kehtestatud piirnormist vähem. Koolijuhid olid rahulolematud, sest nende arvates võeti HEV õpilase kohta kehtestatavad baastoetuse määra (edaspidi pearaha) arvestamisel arvesse laste arv koolis, mitte klassis. Leiti, et HEV lastel peaks olema võimalus õppida tavaklassist eraldi, kuid laulmise ja kehalise kasvatuse tundides saaksid nad õppida koos tavalastega. Koolijuhid leidsid ka, et reguleerimata on jäetud võimalus tagada toimetulekuõppe rakendamine täiel määral, et erivajadusega õpilased saaks lisaks õppetööle luua enda ümber ka sõpruskonna. Lisaks sedastati, et õpetajad ei saa HEV õpilastele piisavalt aega pühendada. Koolijuhid

nentisid, et nende arvates tekitab suurt pinget olukord, kus riik ei rahasta HEV klassi enne, kui õigusaktis sätestatud klassi piirarv on täis.

Uurimuses osalenud koolijuhtide jaoks jäi selgusetuks ka koolide rahastamise põhimõtted õpilaste arvu järgi. Nende hinnangul sõltusid koolid rahastamispõhimõtetest, kus õpilase liikumisega ühest koolist teise õpilase pearaha kaasa ei lähe ja koolid peavad suutma olemasolevate vahenditega hakkama saada. Seepärast arvasid koolijuhid, et osades koolides hoitakse probleemseid õpilasi oma nimekirjas niikaua, kuni pearaha laekus ja seejärel survestatakse neid minema teise kooli. Samal ajal seisid koolid, kuhu õpilased õppima läksid õppeaasta keskel (vahetasid kooli), silmitsi erinevate probleemidega, mis olid seotud õpilase kooli vahetusega (õpiraskused, koolikiusamine). Koolijuhtide arvates oli keeruline leida ressursse lisandunud õpilase õppekuludeks.

*On äärmiselt ebaõiglane, et koolis hoitakse last nimekirjas vähemalt 10. novembrini, et saada kätte selle lapse pealt järgmise aasta nn. pearaha, aga samas ei tegeleta selle lapse õppetöö käigus võimalike tekkinud probleemidega (vähene õpiedukus, koolikohustuse mittetäitmine jmt.) (8)*

Uurimuses osalenud koolijuhid pidasid vastuoluliseks õpilastele antud võimalust võrdsetel alustel minna ühest koolist teise ilma ühegi sisulise takistusega, sest nende arvates on erinevate hindamispõhimõtetega koolide vahetamine õpilasele väga keeruline. Leiti, et kuna iga kool kirjeldab hindamisaluseid oma kooli keskselt, siis selline lähenemine iseenesest loob erinevad hindamisvõimalused. Koolijuhid tundsid ka puudust võimalusest koostada kooli vahetavale õpilasele üleminekuajaks selline individuaalne õppekava, mis lahendaks vastuolu hindamispõhimõtetes, kuna osades koolides rakendatakse 5 palli hindamissüsteemi ja osades kujundavat hindamist. Koolijuhtide arvates olid hindamiskriteeriumid sõnastatud nii, et puudub selgus, kuidas tagada õpilasele kergema üleminek oma koolist ükskõik millisesse kooli. Näitena toodi asjaolu, et ühes koolis võrreldi õpilase arengut tema enda tasemega (väiksemaarvulised klassid) ja teises koolis võrreldi teiste laste õpiedukusega (suuremaarvulised klassid).

*PGS annab õppekava korraldamise põhimõtted hästi laialt. Justkui kool peaks võimaldama õpilasel liikuda edasi klassist klassi, koolist koolil täiesti vabalt, et siin ei tohiks olla mingeid takistusi. Kui koolil õppekava seab mingid raamid või piirid, siis individuaalne õppekava peaks justkui võimaldama sellel õpilasel uude kooli või uude õppevormi sujuvalt sisse elada või integreeruda. See ikkagi sõltub hästi palju sellest koolist, et kuidas on võimalik õppekavad koolis ära sätestada ja nende järgi tegutseda. (10)*

Uurimuses osalenud koolijuhtides tekitas küsimusi ka asjaolu, et tugiteenuste rahastamisel ei arvestata regionaalset eripära. Leiti, et kehtivate tervishoiuvaldkonna õigusaktide kohaselt määratakse näiteks õpilaskodus elavatele õpilastele perearsti sissekirjutuse järgi. Koolijuhtide väitel ei ole arvestatud õpilaskodus õppivate õpilastega, kelle elukohaks kogu õppeaasta vältel on õpilaskodu. Samas nenditi, et õpilase kodu võib asuda õpilaskodust väga kaugel ja see raskendab õpilasel haiguse ajal arstile pöördumise võimalust.

*Tervishoiu seadus [mõeldud on tervishoiuteenuste korraldamise seadust. – autor] on vastuoluline ja ei arvesta õpilaskodus elava lapse perearsti visiititasuga. Kui õpilane elab oma kodust 100 km kaugusel õpilaskodus ja perearst on määratud õpilaskodu järgi, siis on lihtne. Kui aga laps läheb koju ja haigestub, siis peab ta 100 km kaugusele perearstile minema. Rahastus on aga üks ja ei arvesta selle eripäraga. (9)*

HEV laste puhul täheldasid uurimuses osalenud koolijuhid, et seaduses ettenähtud tugiteenuste kasutamine on segadust tekitav ja neid ei ole võimalik mõistlikul ja säästval viisil rakendada selliselt, et need aitaksid taastada õpilase tegevusvõimet. Koolijuhtide väitel asusid tervishoiuteenuse pakkujad koolimajast kaugel ja koolitöötajad sõidutavad ise õpilasi teenusepakkuja juurde. Leiti, et aeg, mis õpilasel oleks võinud minna õppetööks, kulub erinevate spetsialistide juures käimiseks. Koolijuhtide arvates oli ajamahukas ja tülikas laste sõidutamine ühe teenusepakkuja juurest teise juurde, spetsialisti vastuvõtuajal õpilase ootamine ja kooli tagasi sõitmine. Koolijuhid olid arvamusel, et tugiteenuste osutamine võiks olla lahendatud õpilasekeskselt.

*/.../ õpilaskoduga koolidel elavad õpilased (175 koolipäeva + pühapäeva õhtud ca 30 = 200 päeva) oma perearstidest kümnete kilomeetrite kaugusel, kuid kooli rahastamisel seda ei arvestata. (4)*

Uurimuses osalenud koolijuhtide jaoks oli probleemiks teadmatuse, et kuidas on koole rahastatud, miks rahastamine on nii poolikult reguleeritud, et selle tagajärjel jaotuvad ressursid nende arvates ebaühtlaselt. Ebaühtlase jaotuse põhjuseks toodi Haridus- ja Teadusministeeriumi otsus jagada koolidele raha kohaliku omavalitsuse kaudu, mis jättis koolijuhtide arvates kohalikele omavalitsusele vabad käed otsustada ressursside jaotuse üle.

*Koolide rahastamine on poolikult reguleeritud, sh õpetajate töötasustamise alused. Koolide rahastamine peaks olema ära kirjeldatud nii, et iga kool saaks oma raha kätte. Momendil võib kohalik omavalitsus seda põhjendamatult ümber jagada. (15)*

Uurimuses osalenud koolijuhtidele jäi selgusetuks õpetajate tööaega ja alampalka reguleerivate õigusaktide rakendamine, sest neist saadi erinevalt aru. Õpetajate palgaraha jaotusega seondult jäi koolijuhtidele segaseks ka kutsestandardite rakendamise põhimõtte praktilises koolielus ja nad ei mõistnud miks kutsestandardit ei ole seotud palgakorraldusega. Lisaks arvati, et õpetajate töötasude maksmise aluste pidev muutmine ei võimalda sõlmida õpetajatega lepinguid pikemaks ajaks, sest puudub kindlus ja teadmine, kuidas toimub rahastamine pikema aja jooksul ja millist osa töötasu maksmise alustes taas muudetakse.

*Kõige enam takistab koolijuhi tööd segadus pedagoogide töötasu maksmise korras ja tarifitseerimises./.../ Pole järjekindlust, mida saaks lepingutega pikemaks ajaks kinnitada. Viimase aasta jooksul on alused muutunud kaks korda (septembris 2013 ja jaanuaris 2014). (21)*

Uurimuses osalenud koolijuhid käsitlesid ka laste turvalisusega seotud teemasid. Nad leidsid, et kuigi lastekaitse seadusega on tagatud laste turvalisus, siis mitte ükski õigusakt ei anna volitusi ohtlike esemeid õpilastelt ära võtta. Nende arvates puudusid ka juhised, kuidas see täpsemalt toimuma peaks. Olukord, kus õpetajal oli võimalus vaid paluda õpilasel ohtlik ese tagastada, ei ole koolijuhtide arvates turvaline ega lase täita kohustust tagada laste turvalisus.

*Teravaid terariistu, millega õpilane võib ohustada ennast ja teisi, ei saa õpetajad ühegi volituse alusel õpilastelt ära võtta. /.../ Last läbi otsida ei tohi. Siin on täiesti reguleerimata kohti. Isegi kui antaks erivolitus inimese läbi otsimiseks, siis selleks on ka omad reeglid ja koolipersonalil puudub pädevus ja väljaõpe selle teostamiseks. (5)*

Kokkuvõtvalt näitasid tulemused, et koolijuhid tõid puudustena välja Eesti Vabariigi haridusseaduse killustatuse, põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest tulenevate kohustuste ja õppekava korraldamise põhimõtete liigse üldistatuse, mis annavad seega võimaluse erinevateks tõlgendusteks. Probleeme nägid koolijuhid ka õigusaktide omavahelise seose puudumises, nende keerulises rakendamises ja puuduliku üldharidusvaldkonna rahastamises. Koolijuhid tahtsid olla otsuste tegemisel rohkem autonoomsed, ent ootasid samal ajal täpsemaid selgitusi ja juhiseid õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks. Ette heideti ka põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade suurt mahtu.



### 3.2. Ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks

Koolijuhtide ettepanekud õigusaktide tõhustamise kohta jaotati kolme üldkategoriasse:

1) õigusaktide ühtlustamisega seotud ettepanekud, 2) HEV õpilaste õppetööga seotud ettepanekud, 3) koolivõrgu ümberkorraldamisega seotud ettepanekud.

**3.2.1. Õigusaktide ühtlustamisega seotud ettepanekud.** Üks ettepanek, mida uurimuses osalenud koolijuhid tegid, oli arvestada uute õigusaktide väljatöötamisel varem vastu võetud seadusi, määrusi ja muid õigusdokumente. Nad soovitasid luua varasemate ja tulevaste õigusaktide vahel loogilised seosed, nii et üks õigusakt täiendaks teist. Näitena toodi Eesti Vabariigi haridusseadus, mis on koolijuhtide arvates vananenud ja mida on muudetud siis, kui teised õigusaktid on muutunud. Koolijuhid leidsid, et Riigikogu tasandil tuleks haridusstrateegia vastu võtta ja selle põhjal peaks looma täiesti uue seadusandliku baasi.

*Eesti haridusseadustik vajab kardinaalselt teistsugust ülesehitust – koolitüüpide kaupa ülesehitatud seadustik tuleks üles ehitada haridusastmete kaupa – alushariduse seadus, põhihariduse seadus, keskhariiduse seadus ja kõrghariduse seadus. (9)*

Vajalikuks peeti ka kehtestatud õigusaktide mõju hindamist, mida riik ei ole uurimuses osalenud koolijuhtide arvates teinud, kuid mille järel on nende hinnangul vajadus. Õigusaktide mõju hindamise üheks vaatlusosaks võiks nende arvates olla rakendamiseks vajalike vahendite ja võimaluste olemasolu kontrollimine. Lisaks võiks koolijuhtide arvates olla kehtestatud õigusaktiga kaasas ka hinnang selle õigusakti mõju kohta koos rakendamiseks vajalike ressursside loeteluga. Koolijuhid pidasid vajalikuks ka, et õigusaktides uute muudatuste tegemisel hinnataks nende omavahelist kokkusobivust. Oma ettepanekuid põhjendasid nad sellega, et õigusaktide rakendamisel ja nende kokku sobitamisega on liiga palju vabadust.

Uurimuses osalenud koolijuhid tegid ettepaneku vaadata üle kõik lõpueksamitega seonduvad õigusaktid. Konkreetsemalt tehti ettepanek lõpueksamite süsteemi paindlikumaks muutmiseks, kus keskhariiduse omandamiseks vajalikud nõuded oleksid lahus kõrgkoolidesse sissesaamise nõuetest. Lisaks tehti ettepanek loobuda lõpueksamite soorituseks vajalikust ühe punkti kriteeriumist ja lugeda eksam sooritatuks alles 51% tulemuse korral.

Uurimuses osalenud koolijuhid tegid ettepaneku, et Haridus- ja Teadusministeerium võiks välja anda teatmiku, kus on kirjas, millised seadused ja määrused on plaanis vastu võtta,

millised on seniste õigusaktide uued muudatused ja milliseid õigusakte kavatsetakse õppeaasta keskel veel muuta. Lisaks ootasid koolijuhid ühtset koolikorralduse dokumentide paketti, mis oleks kõikidele koolidele kättesaadav. Selline pakett oleks koolijuhtide arvates koolidele vajalik abimaterjal õigusaktides seatud kohustuste täitmiseks. Tehti ka ettepanek koondada kõik õigusaktid selliselt, et need oleksid avalikult kõigile kättesaadavad koos kokkuvõtliku kirjeldusega tehtud muudatustest.

*Kui ma tegelen mingi teemaga koolis ja ma ei tea kõiki seda teemat puudutavaid õigusakte, siis võib juhtuda, et ma jätan millegi olulise tegemata. Kuna seadusandluses toimub väga palju sagedasi muudatusi, siis oleks vaja ka selle kohta kokkuvõtlikku teavet. (14)*

Uurimuses osalenud koolijuhid käsitlesid ettepanekuna ka õppimise erinevaid võimalusi, mis puudutavad nii individuaalset õppekava, kui ka koduõppe rakendamist samal ajal. Vajalikuks peeti koduõppe võimalusi kirjeldava õigusakti selgemat lahti kirjutamist, et mõista, millised võimalused koolidel antud teemas siis ikkagi on. Probleemi nähti eelkõige õigusakti erinevas tõlgendamises.

*Täpsustamist vajab PGS § 18. Kui lapsevanem soovib oma lapsele teistsugust õpirežiimi, kus ta osa aega õpib kodus vanemate või koduõpetaja juhendamisel, osa koolis (50/50), siis takerdub see tõlgendamise taha. Kooli pidaja tõlgendab seda paragrahvi praegu, vaid individuaalse õppena kooliruumides. (21)*

Uurimuses osalenud koolijuhid soovisid, et õigusaktide väljatöötaja lisaks seadustele juurde selgitused nende rakendamise kohta, et välistada teisitimõistmine. Nad leidsid, et kui õigusakt on kehtestatud, aga juhised selle rakendamiseks puuduvad, tekib töö käigus palju probleeme ja küsimusi, mida koolijuhid ei oska ise lahendada. Arvati, et rakendusjuhiste koostamine tooks selgust, kas õigusaktis kehtestatu oleks üldse rakendatav.

Konkreetsed ettepanekuid tehti dubleerivate õigusaktide vähendamiseks. Koolijuhid soovitasid koondada õigusaktid kokku ühtsemaks tervikuks eesmärgiga vähendada samade teemade kordumist eri õigusdokumentides. Nende arvates oleks tulnud tühistada määrus „Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele” ning liita see põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Määrus „Keele- ja kultuuriõppeks võimaluste loomise tingimused ja kord” aga soovitati muuta riiklike õppekavade osaks. Koolisisest tuleks koolijuhtide arvates liita hädaolukorra lahendamise plaan ja riskianalüüs, kodukord ja sisekorra reeglid ning õppenõukogu ülesanded ja töökord üheks dokumendiks. Lisaks arvati, et ühte tüüpi kooli

õppe- ja kasvatusalased kohustuslikud dokumendid – näiteks hoolekogu töökord, kooli õppenõukogu töökord, õpilasesinduse tegevust kajastavad dokumendid – võiksid olla koondatud ühte õigusakti, sest koolijuhtide arvates on neis olemuslikult palju ühist.

*Ühte tüüpi üldhariduskooli institutsioonide pädevuse, töökorra jne võiks koondada ühte õigusakti: hoolekogu, õppenõukogu, õpilasesindus kuna neil on olemuslikult palju on ühist. (34)*

*/.../ näiteks õppenõukogu läbiviimise kord (või direktori käskkirjadele esitatavad nõuded), mis peab kokku kõlksuma haldusmenetluse normidega, aga muudab õppenõukogu kohati formaalseks, mitte sisuliseks kooli juhtimise kõrgemaks instantsiks. (31)*

Õppekava teemal tegid uurimuses osalenud koolijuhid üldistavaid ettepanekuid, märkides, et õppekavad on ülepaisutatud ja nende mahtu tuleks vähendada alates esimesest kooliastmest. Riiklik õppekava oleks nende hinnangul tulnud kirjeldada klasside, mitte kooliastmete kaupa. Samuti oleks pidanud koolijuhtide arvates koolide rahastamise siduma õppekavaga. Peale selle tehti konkreetne ettepanek lisada arvutiõpetus riiklikku õppekavva. Õppekava eesmärkide elluviimiseks sooviti saada koolile rohkem võimalusi määrata kooli siseselt riiklikus õppekavas ettenähtud teemade läbivõtmise viis, kavandada iseseisvalt eri õppeainetes ühiste teemade lõimimist ja sellest tulenevalt otsustada ka ise kohustuslike nädalatundide jaotuse üle.

*/.../ õppe- ja kasvatusetegevust tuleb väikeses koolis korraldada oluliselt teistsugustes tingimustes võrreldes suurte koolidega. Seal võiks olla vabamad käed kohustuslike nädalatundide jaotuses kooliastmeti, sest õpilaste arv klassiti on väike ning õppekava eesmärkide realiseerimiseks on palju alternatiivseid võimalusi /.../. Õppekavas ettenähtud teemade läbitöötamise kiirus oleneb väga erinevates asjaoludest: keskkonnast, õpetaja isiksusest, klassi koosseisust.. (33)*

Mis puudutab õppekavas ettenähtud teemade õpetamiseks kasutatavaid õpikuid, siis tehti ettepanek siduda õpikute sisu ja õppekavas seatud tulemused rohkem omavahel. Väideti, et olemasolevates õpikutes pole kõik õppekava nõuded täidetud. Lisaks sooviti, et Haridus- ja Teaduministeerium nõuaks õppematerjalide koostajatelt erinevates õpikutes samade teemade käsitlemist lõimimise eesmärgil ja looks lõimitud läbivate teemadega õpikud koos metoodilise juhendiga. Uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangul peaks riik kõikide õpikute ja metoodiliste juhendite koostamist ja väljaandmist ning õpetajatele õpetamiseks vajalikke

vahendeid täies mahus rahastama. Samuti peaks koolidel olema koolijuhtide arvates rohkem vabadust õppevahendite raha kasutamiseks.

*Tuleks luua tõeliselt lõimitud teemadega õpikud /.../. Tegelikult suurendab see nii aineõpetajate kui õpilaste töömahtu oluliselt. Lõimimine on vajalik, kuid see eeldab riigi tasandil tarkade ainetundjate (õpetajate) koostööd kogu õppekava ulatuses, et luua asjalik, arendav õppekirjandus ning metoodiline abi õpetajatele. (30)*

Huvihariduse teemal tehti ettepanek toetada seda riiklikult. Leiti, et kuigi riigi tasandil on antud lubadusi huviharidust toetada, ei ole see siiani rakendunud. Uurimuses osalenud koolijuhid arvasid, et huvihariduse rahastamine annab võimaluse märgata rohkem andekaid, mida praegu jääb nende arvates vajaka.

*Kuigi huviharidus ei ole üldhariduse osa, peaks seda seost riiklikult reguleerima paremini (ka maapiirkonnad saaks paremat huviharidust lubada) ning anda riiklik toetus laste huvihariduse läbiviimiseks, kuigi seda on kaks korda lubatud, ei ole seda tehtud. Täna haridusvõrgustikust lähtuvalt jäävad leidmata ja arendamata paljud andekad. (8)*

Uurimuses osalenud koolijuhtide arvates tuleks määrata EHISes õpilaste andmete esitamise ja arvu kinnitamise kuupäevaks 10. veebruar. Seda ettepanekut põhjendati asjaoluga, et õpilase kohta makstavat pearaha arvestatakse praegu 10. novembri seisuga, aga õpilane võib kohe pärast seda kooli vahetada ja siis jääb raha eelmisele koolile. Tehti ka ettepanek võtta vastu otsus, et õpilaste liikumisega ühest koolist teise läheks kaasa ka õpilase kohta arvestatud pearaha. Põhjuseks toodi õpilaste suur liikumine ühest koolist teise kogu õppeaasta jooksul, sest pered vahetavad elukohta. Õpilase vastu võtnud kool peab koolijuhtide arvates hakkama saama olemasoleva eelarvega ja nad leidsid, et see tekitab koolile lisakohustusi.

Uurimuses osalenud koolijuhid tegid ettepaneku pikendada koolikohustust 18. eluaastani. See muudaks koolijuhtide arvates kogu haridussüsteemi paindlikumaks ja arvestaks enam õpilaste võimete ja huvidega. Lisaks tehti ettepanek alustada kooliks ettevalmistusega lasteaias varem, kui see on praegu sätestatud ja kehtestada kohustuslik alusharidus varem kui kuuendast eluaastast.

Kokkuvõtteks võib öelda, et uurimuses osalenud koolijuhid soovisid, et vähendataks dubleerivaid õigusakte, hinnataks õigusaktide omavahelist kooskõla ja kehtestatud õigusaktide mõju ning kontrollitaks rakendamiseks vajalike ressursside olemasolu. Samuti soovisid koolijuhid abimaterjale õigusaktides seatud kohustuste täitmiseks ning seaduste

paremaks mõistmiseks rakendusjuhiseid. Lisaks tehti ettepanekuid siduda rohkem õpikute sisu ja õppekava eesmärgid omavahel ning rahastada riiklikult huviharidust.

**3.2.2. HEV õpilaste õppetööga seotud ettepanekud.** HEV õpilastega seondult kirjutasi uurimuses osalenud koolijuhid peamiselt tavaklassis õppimise teemadel. Leiti, et kui põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi võivad HEV õpilased õppida tavaklassis, siis tuleks kavandada ja korraldada õpetajatele vastavaid koolitusi, kus käsitletak õpilaste toetamise vajadust ja metoodikalaseid teadmisi. Koolijuhtide arvates oleks riik pidanud hariduslike erivajadustega õpilaste tavaklassi lubamisega eraldama koolidele selleks tegevustoetust ja täiendavat palgaraha. Seepärast tehti ettepanekuid erivajadustega õpilaste tavaklassi võtmise tingimuste muutmiseks, õpetajatele sobivate koolituste korraldamiseks ning piisava rahastuse saamiseks õpetajate töö tasustamiseks. Lisaks tehti ettepanekuid, et LÕKi ja põhikooli riikliku õppekava (edaspidi PRÕK) omavahelise seostamise kaudu toetada erinevate õppekavade alusel samas klassis õppivate õpilaste õpet. Õppekirjanduse osas leidsid koolijuhid, et tavakoolis õppivatel erivajadustega õpilastel võiksid olla samasugused õpikud ja töövihikud nagu tavaõpilastel, ainult mahult väiksemad ja kindlate tüüpülesannetega.

*Erivajadustega õpilaste kaasamise teema tavakooli klassidesse tuleks lähiajal veelkord läbi mõelda (seondult õpetajate töökoormusega näiteks, kui klassis on erivajadusega laps ja tavalapsed, siis õpetaja peab suutma üksinda õpetada LÕK ja PRÕK alusel ühekorraga, lisaks õpetaja suur koormus erineva taseme ja oskustega ning erineva individuaalse arenguga õpilastele, seda on liiga palju tahetud ). (11)*

Lisaks õpetajate koolitamisele soovisid uurimuses osalenud koolijuhid, et riik sätestaks kohustuse nõustada toimetulekuõppe ja hooldusõppe alla kuuluvate laste vanemaid juba lapse eelkoolieas, et nad oleksid teadlikud oma sobiva õppekava valikust. Nimelt ei pruugi lapsevanem olla pädev oma lapse puuet hindama ja võib tahtmatult teha sobimatuid otsuseid, pannes last õppima õppekava alusel, mis võib käia talle tema puude tõttu üle jõu. Koolijuhid olid arvamusel, et rohkem peaks olema ka võimalusi muuta HEV õpilaste õppekorraldust ja õppesisu koolides, arvestades individuaalselt iga õpilasega.

*See peaks olema kooli otsustada, millistes tundides ja klassides HEV õpilane õpib. (15)*

Uurimuses osalenud koolijuhid leidsid, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses on sätestatud väga konkreetset HEV klasside liigitamine ja nende moodustamine. Kui õpilasel

on erivajadus ja nõustamiskomisjoni määratud õppevormiks on õppimine LÕK alusel, siis koolijuhtide arvates peaks piisama sellest, kui need erineva õppevormiga õpilased pandaks ühte klassi kokku, sõltumata diagnoosist.

*Võiks olla nii, et kui õpilasel on teatud erivajadus ja nõustamiskomisjoni poolt määratud õppevormiks mingi HEV klass, siis piisaks sellest, kui need erineva klassivormiga õpilased võiks ühe klassi avada ilma konkreetse klassi liigita. /.../ Probleem seisneb selles, et riik ei rahasta klassi enne kui klassi piirarv on täis. HEV-l on erinevalt 4, 6 ja 12 last. Samas kui lapsi on vaid 2, on see probleem. (19)*

Uurimuses osalenud koolijuhtide arvates peaks HEV õpilaste pearaha maksmisel arvestama õpilaste arvu koolis, mitte klassis, olenemata sellest, mis liiki erivajadusega tegemist oli. Liitklasside loomise võimalus oli otseses sõltuvuses sellest, millisel määral kooli pidaja mõistis kooli vajadusi ja kas kool suutis oma vajadusi piisavalt selgitada. Koolijuhid tegid ettepanekuid koolitada täiendavalt HEV õpilaste õpetamiseks õpetajaid vajalike teadmiste omandamiseks ning riik peaks tagama sellele ka piisava rahastuse. Koolijuhid soovisid, et omavahel seostataks põhikooli riiklik õppekava põhikooli lihtsustatud riikliku õppekavaga eesmärgiga toetada erinevate õppekavade alusel samas klassis õppivate õpilaste õpet. HEV õpilastele soovisid koolijuhid tavalastega samasuguseid õpikuid ja töövihikuid.

### **3.2.3. Koolivõrgu ümberkorraldamisega seotud ettepanekud.** Koolivõrgu

ümberkorraldamise küsimuses oli koolijuhte, kes arvasid, et kõik lasteaiaid ja koolid peaks riigistama. Nende arvates ei tohiks koolivõrku korraldada vallakeskselt, vaid kogu riigi tasandil tervikuna. Koolijuhid leidsid, et riigistamine annaks võimaluse koolide otserahastamiseks ja lõpetaks keerulised suhted kohalike omavalitsustega. Sealjuures sooviti, et arvesse võetaks kooli regionaalset eripära ja toetada koolide säilimist igas Eestimaa nurgas.

*Riigistada ära kõik koolid ja lasteasutused./.../. Ressursside saamisviisid jätkaks samaks /.../. Riik nõuab kohalikelt omavalitsustelt peaarvu alusel majandusraha (mis läheb kooli ülalpidamiseks) /.../ Kui kohalik omavalitsus ei tule omadega välja, siis peavad nad omavalitsuses mõne kooli ümberstruktureerima, kui aga selles kohalikus omavalitsuses ongi ainult üks kool, siis peab KOV koostööd teha ehk liituma mõne teise vallaga ja see toimuks „vabatahtlikult – sunniviisiliselt“, sest see kohalik omavalitsus ei ole haldussuutlik. /.../ (6)*

Lisaks koolide ja lasteaedade riigistamisele tehti ettepanek luua üle Eesti ühtsetel alustel koolide juures tegutsevad tugiteenused ja mõelda läbi tugisüsteemide riiklik rahastamine tervikliku haridussüsteemi ühe osana. Koolijuhid arvasid, et tugiteenused peaksid olema kooli

juures sellepärast, et probleemide tekkimisel oleks võimalik kiiresti lahendus leida. Praegu on olukord koolijuhtide arvates vastupidi – teenused on liiga kaugel ja nendeni jõudmine on aja- ja ressursikulukas.

*Tugiteenused peaksid kõik olema kooli juures, mida vajavad suurem osa lapsed. On hädavajalik, et tugiteenused tuleks lapse juurde. Kahjuks on probleem lahendatud teenusekeskselt, mitte õpilasesekselt. See, kes neid rahastab ja kuidas, jäägu riigi otsustada. (28)*

Kirjeldatud tulemusi kokku võttes võib öelda, et uurimuses osalenud koolijuhid tegid ettepanekuid erinevate õigusaktide ühildamiseks ja ühtlustamiseks. Samuti sooviti, et õigusaktid oleksid omavahel kooskõlas ning läbi viidaks ka õigusaktide mõju analüüs, et oleks tagatud õigusakti rakendamiseks vajalikud ressursid. Koolijuhid soovisid õigusaktide juurde rakendusjuhiseid ning olla ise kaasatud õigusloome väljatöötamise protsessis, et väljendada rakendajana oma seisukohti ja tunda rohkem kindlust seaduse väljatöötaja pädevuse suhtes. Ettepanekuid tehti lõpueksamite hindamispõhimõtete muutmiseks ja õigusdokumentatsiooni kohta ning õppekava mahu vähendamiseks. Tõsisema arutelu alla võtsid koolijuhid HEV õpilaste õppimisvõimalused tavaklassis, selleks sobiva metoodika väljatöötamist ning õpetajate koolitamist. Lisaks esitati ettepanek koolivõrgu korrastamise teemadel, kus sooviti riigistada kõik koolid ja lasteaiad ning arendada välja läbimõeldud tugiteenuste süsteem.

#### 4. Arutelu

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada üldhariduskoolide juhtide hinnangud riiklike õigusaktide puuduste kohta ja nende ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks. Tulemused osutasid, et uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangul on õigusaktid üle- või alareguleeritud ja nendest arusaamine keerukas. Keerukaks hindasid koolijuhid olukorda, kus õigusaktide rohkuse tõttu võis juhtuda, et kõiki norme ei jõutud läbi töötada või arvati, et õigusaktid on liiga üldised, mistõttu võidi neid endale sobivalt tõlgendada. Nimetatud arvamuse põhjuseks ei pruugi olla mitte niivõrd õigusaktide hulk vaid see, kas koolijuhid neid kõiki endale ka teadvustavad. Nii kirjutab ka Stewart (2013), et õigusaktide tõlgendamine on seotud sellega, mida koolijuhid ise tähtsustavad ja millele panevad enam rõhku.

Uurimuses osalenud koolijuhid arvasid, et õigusaktid on liiga üldised, mistõttu võivad nemad või ka teised asjassepuutuvad pooled neid endale sobivalt tõlgendada. Kuigi õigusaktid peaksid olema piisavalt arusaadavalt sõnastatud ja mõisted selliselt lahti kirjutatud, et igaüks seda mõistaks (Õigusaktide mõjude analüüsi..., 2008), siis käesolevas uurimuses osalenud koolijuhid tõid esile õigusaktides sisalduvate mõistete ebaselguse. Näiteks mõistest *klassijuhataja* saadi õpetajatele palkade maksmise kontekstis erinevalt aru, sest mõnede koolijuhtide hinnangul on nende koolipidaja ehk kohalik omavalitsus tõlgendanud nimetatud mõistet teisiti, kui nemad seda tegid. Narits (2007) kirjutab, et õiguse normatiivne tõlgendamine on võimalik juhul, kui seda mõistetakse käsitusviisist lähtuvalt. Ka Stewart (2013) kirjutab, et õigusnormidest arusaamine ja nende tõlgendamine on seotud sellega, kui oluliseks neid peetakse ja milliseid otsuseid sellest tulenevalt tehakse.

Võib tõdeda, et uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangud õigusaktide rakendamise kohta sarnanevad Doctori (2013), Pont jt (2009), Schratz jt (2009) ja Stewarti (1998) uurimistulemustega, mille kohaselt seaduste, reeglite ja normide paljususe tõttu vajavad koolijuhid õigusaktide mõistmiseks rohkem juhiseid ja nõustamist ning neil peavad lisaks juhtimisalastele oskustele olema üha laialdasemad teadmised ka haridusvaldkonna õigusnormidest.

Kuigi seaduste rakendusaktidena on kehtestatud määruised ja välja on antud erinevaid juhiseid seaduste täitmiseks (Haridusseadustiku kaasajastamise lähtealused, 2014), pidasid uurimuses osalenud koolijuhid vajalikuks, et välja töötataks rakendusjuhised kõikide õigusaktide kohta. Nende arvates ei ole olemasolevad juhised piisavalt selgitavad. Arvamus, et õigusaktid tunduvad keerukad, võiski olla tingitud sellest, et õigusaktide elluviimiseks kehtestatud rakendusaktid kirjeldasid teemat liiga üldiselt. Uurimistulemusest ei selgu, kas



õigusaktide rakendusjuhiseid peeti vajalikuks sellepärast, et õigusaktid on liialt keerulised või on põhjus hoopis selles, et nendest arusaamine oli seotud koolijuhtide enda sooviga teemasse rohkem süveneda.

Lisaks üldhariduskoolide õppe- ja kasvatustööd puudutavatele õigusaktidele peavad uurimuses osalenud koolijuhid enda sõnul olema teadlikud paljudest teistest õigusaktidest, mis on kooli toimimiseks vajalikud (majandusküsimused, asjaajamine, toitlustamine, transport, tervishoid). See sarnaneb Doctori (2013), Stewarti (1998) ja Pont jt (2009) esitatud mõtetega, et kuigi koolijuhtidele ei seata töötamise eelduseks juriidilist haridust, peavad nad oskama õigusakte mõista ja neid omavahel loogiliselt seostada, muudatustega kaasa minna ja uuendusi õigesti rakendada.

Uurimuses osalenud koolijuhid pidasid lisaks rakendusjuhistele vajalikuks ka koolitusi, kus oleks võimalik omandada teadmisi, kuidas kehtestatud nõudeid koolis ellu viia. Koolijuhtide ootused õigusaktide muudatuste teemalise õigusnõustamise suhtes võisid olla tingitud vajadusest saada teadlikumaks õigusaktide sisust ning soovist olla praktikuna kaasatud õigusaktide väljatöötamisse. Siiski lahkesid selles teemas uurimuses osalenud koolijuhtide arvamused. Kui ühelt poolt sooviti osaleda õigusaktide väljatöötamises ja taheti, et nende kui spetsialistide ettepanekutega arvestatakse, siis teiselt poolt ei oldud kindlad, kas ollakse ikka piisavalt pädevad tegema õigusaktide muutmissettepanekuid ja ennetama rakendamise käigus tekkivaid probleeme. Samas on koolijuhtidel olemas võimalus esitada oma ettepanekud õigusaktide kohta kirjalikult Haridus- ja Teadusministeeriumile ning avaldada arvamust veebiportaalis [www.osale.ee](http://www.osale.ee).

Uurimustulemustest selgunud koolijuhtide ootus saada õigusvaldkonna alaste teadmiste süvendamiseks lisakoolitusi on täitumas. Eesti elukestva õppe strateegia 2020-s on üheks eesmärgiks seatud koolijuhtide pädevusnõuete kehtestamine ja koolijuhtide koolitamine (Elukestva õppe strateegia..., 2014a). Kuna koolijuhtide töö üheks osaks on õigusaktide tundmine ja nende alusel otsuste tegemine, siis nimetatud strateegias seatud eesmärk loob võimaluse koolitada koolijuhte ka õigusteadlikkuse osas.

Õigusaktidest tulenevate kohustuste rakendamisel nägid koolijuhid üht keerulisemat probleemi koolikohustuse täitmise järelevalve tagamises. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (2010) §-s 14 on sätestatud vanemate vastutus koolikohustuse täitmise tagamata jätmise eest. Uurimuses osalenud koolijuhtide hinnangul on selle kohustuse täitmine võimatu, sest nende arvates puudub koolide jaoks juhised, mis võimaldaks vanematele karistust määrata. Samuti polevat koolijuhtide arvates neil selles teemas kellegi poole pöörduda. Kuigi õpilane võib koolist puudumise kohta esitada lapsevanema kirjutatud tõendi, siis uurimuses osalenud

koolijuhtide arvates ei ole neil võimalust kontrollida kahtluse korral tõendi õigsust. Siin on autori arvates mõttekoht seadusandjale, kui piisaval määral on läbi mõeldud seadusest tulenevate kohustuste täitmise võimalused ja mil määral on rakendatud järelevalvemeetmeid koolides, et tagada seaduses sätestatu. Nagu Veermäe (2004) on kirjutanud, oluline on näha ette võimalikud kitsaskohad ning sätestada täpsemalt järelevalve mehhanismid ja lastevanemate kohustused, mis ei laseks ära kasutada seaduse puudujääke.

Uurimuses osalenud koolijuhid käsitlesid õppekavaga seotud teemasid õigusaktidest lähtuvalt. Üldjoontes tõid nad esile õppekavade ülepaisutatuse ja liiga suure koormuse esimeses kooliastmes. Samas on põhikooli riiklikus õppekavas (2011) kirjeldatud pädevused, mida tuleks õpilastes kujundada ning iga ainekava juures on ära toodud eesmärgid, mida peab õpilane põhikooli lõpuks teadma. Sellest tulenevalt võib arvata, et kuigi koolid peaksid tegema valiku põhikooli riiklikus õppekavas (2011) esitatu õppe sisu osas, lähtudes ainekavas seatud eesmärkidest, siis seda valikut ei tehta vaid õpetatakse kogu õppekavas ettenähtut täies mahus. Lisaks leidsid koolijuhid, et põhikooli riiklik õppekava (2011) peaks olema koostatud klasside kaupa, mis võimaldaks liikuda ühest koolist teise ilma individuaalset õppekava rakendamata. Kehtivas põhikooli riiklikus õppekavas (2011) § 24 p 7 on aga sätestatud, et koolid peavad ise kirjeldama õppekava klasside kaupa.

Veel tegid uurimuses osalenud koolijuhid ettepaneku siduda koolide rahastamine õppekavaga. See oli tingitud asjaolust, et koolidel ei ole nende arvates võimalusi kogu õppekavas ettenähtut rakendada eelkõige ressursipiirangute tõttu. Viimaks soovitasid koolijuhid lisada arvutiõpetus riiklikku õppekavva. See ettepanek on tulevikku vaatav, ühtides kahe hiljuti jõustunud dokumendi eesmärkidega: Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (2014) seab eesmärgiks tagada infotehnoloogia arengu kaudu õppimist toetav digitaristu. Eesti infoühiskonna arengukava 2020 (2013) üldine eesmärk on tagada hästi toimiv keskkond IKT laialdaseks võimaluste kasutamiseks oskuste ja teadlikkuse suurendamise kaudu.

Magistritöö tulemused osutasid, et uurimuses osalenud koolijuhtidele jäi ebaselgeks seadusest tulenevad hoolekogu ülesanded ja vajalikkus eeskätt kooli juhtimisega seotud küsimustes. Koolijuhid leidsid, et nad peavad küsima koolisiseste õigusaktide vastuvõtmisel hoolekogu nõusolekut, aga nende arvates on hoolekogul kooli juhtimisülesannete täitmisel vaid formaalne või segav roll. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (2010) § 73 lg 1 alusel on hoolekogul siiski toetav ja nõu andev roll ning seaduses on üles loetletud 17 juhtimis- ja haldusülesannet, mida kooli hoolekogul tuleb täita. Türk jt (2011) poolt Eestis korraldatud uurimusest selgub aga, et hoolekogu tegevus pigem mõjutab kooli arengut ning hoolekogu roll juhtimise küsimustes on olnud vähene seetõttu, et neid ei ole piisavalt kaasatud.

Uurimuses osalenud koolijuhtide arvates kulutatakse koolis liiga palju aega ja ressursse, et kooli tegevust õigusaktidega kooskõlla viia. Samuti leiti, et õigusaktide väljatöötamisel ei ole arvestatud väiksemate koolidega. Õigusaktidega seatakse kõikidele üldhariduskoolidele samad nõuded, aga rakendamiseks vajalike erinevate ressursivõimalustega ei ole koolijuhtide hinnangul arvestatud, mistõttu langeb nende arvates väiksema kooli juhile suurem koormus ja puudub võimalus ülesandeid jagada. Seetõttu leitakse, et väikekoolid vajavad õigusaktidega seatud vastutuse ja nõuete edukaks täitmiseks lisakoosseisu. Ka Pont jt (2009) uurimus kinnitab vajadust koolide tegevust reguleerivates õigusaktides arvestada töötajate arvu koolis kehtestades erinevad nõuded suurtele ja väikestele koolidele või võimaldada väiksemates koolides võtta tööle rohkem töötajaid võrreldes õpilaste arvuga.

Veel selgus uurimuses osalenud koolijuhtide vastustest, et õigusaktides puudub mõjutusmeetmete rakendamise võimalus. Ometi kirjeldatakse õpilase suhtes vajalike tugi- ja mõjutusmeetmete rakendamise tingimusi põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (2010) §-s 58. Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007 – 2013 (2014) täitmise lõpparuandes on kirjutatud, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) sätestab, kuidas tagada õpilaste vaimne ja füüsiline turvalisus.

Mis puudutab HEV õpilaste õpivõimalusi tavaklassis, siis kattuvad uurimuses osalenud koolijuhtide ettepanekud Lashley (2007) ja Kõrgesaare (2002) arvamusega, et HEV õpilaste õppe korraldamisel tavakoolis on probleeme. Riik annab võimaluse õppida HEV õpilasel tavakoolis ja sellise õppe korraldamiseks seatakse koolijuhtidele ülesandeks luua võimalused õigustaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks. Kui ühe õigusaktiga koolijuhte kohustatakse, teises õigusaktis aga seatakse piirnormid, siis kas direktorid tulevad sellega toime? Siinkohal tekib töö autoril küsimus, et kui lihtne siiski on koolijuhtidel õigusaktides toodud võimalusi täita ja mil määral koolijuhtide rahulolematus on siinkohal õigustatud.

Koolijuhid leidsid, et neil napib teadmisi selle kohta, milline pädevus peab olema õpetajal, et õpetada HEV õpilasi ja koolijuhil, et pakkuda HEV õpilastele parimaid õigusaktidega võimaldatud õppetingimusi. See kitsaskoht on võetud arvesse äsja valminud hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsioonis (2014), mille kohaselt kavatakse suurendada õpetajate ja koolijuhtide pädevust selles valdkonnas. Kontseptsiooni kirjeldused ühtivad koolijuhtide hinnangutega HEV õpilaste probleemide kohta. Nendeks probleemkohtadeks on HEV õpilastele õppeks vajaliku toe puudujääkide teadvustamata jätmine, koolijuhtide ja õpetajate valmisoleku puudumine ning oskamatus hinnata vajalikke teadmisi HEV õppe rakendamiseks ja HEV õpilaste kehvemad võimalused tugispetsialistide teenuste kättesaamisel võrreldes tavalastega. Seega võib tõdeda, et HEV õpilaste

õppimisvõimalustega seotud teemad ei ole ainult erikoolide juhtidele probleemiks. Nagu selgus uurimuses osalenud koolijuhtide vastustest, võib üheks põhjuseks olla asjaolu, et koolijuhid korraldavad HEV õpilaste õppetööd tavakoolis ja õpetajad õpetavad selleks piisava ettevalmistuseta. Seetõttu oleks vajalik pöörata tähelepanu nii koolijuhtide kui ka õpetajate teadlikkuse tõstmisele antud teemas.

Uurimuses osalenud koolijuhid loodavad, et ka õigusaktidesse tehakse muudatusi, mis puudutavad erivajadustega õpilaste jaoks vajalike tingimuste loomist tavaklassis õppe- ja kasvatustöö jaoks ning õppekirjanduse sisulist ülevaatamist. Nad ootavad, et riigi tasandil võetaks vaatluse alla lastevanemate HEV-teemalise teadlikkuse suurendamine ja tavaklassi õpetajate väljaõpe erivajadustega õpilaste õpetamiseks.

Uurimuses osalenud koolijuhid tegid ettepanekuid, mis käsitlesid koolide rahastamist klassi õpilaste arvu järgi, klassi piirmäärast tulenevat õpetajate töö tasustamist ja HEV õpilaste rahastamist tavakoolis. Lisaks väitsid koolijuhid, et nad ei tea, kuidas koolipidaja koole rahastab ja sageli on neil vastuolulised suhted kohalike omavalitsustega. Seepärast avaldati soovi riigistada kõik koolid ja lasteaiad lootusega saada otserahastust riigilt ja vabaneda keerulistest suhetest kohalike omavalitsustega. Türk jt (2011) uurimusest aga ilmneb, et paljude koolide jaoks ei ole kohalik omavalitsus nende koostööpartner ning koolijuhid ei soovi pidada kooli eelarve teemal rahastamisläbirääkimisi just kohaliku omavalitsusega. Seega tuleks autori arvates tihendada kohalike omavalitsusüksuste ja koolide koostööd ning infovahetust, et lahendada tekkinud erimeelsused.

Uurimuses osalenud koolijuhtide vastused osutasid, et õigusteadlikkuse tõstmine ning õigusvaldkonna koolitused oleksid need, mida koolijuhid vajaksid ja mida võiks riigi tasandil võtta tähelepanu alla. Näiteks kasutasid osad koolijuhid oma vastustes sõna *pedagoog* õpetajatega seotud teemasid kirjeldades. Samas 2013. a põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusega asendati seaduse tekstis sõna *pedagoog* sõnaga *õpetaja* (Seletuskiri põhikooli- ja..., 2012). Koolijuhtide esitatud ettepanek alustada kooliks ettevalmistusega varem, kui kuue aastaselt jääb töö autorile arusaamatuks, sest koolieelse lasteasutuse seaduse (2011) §-s 2 on öeldud, et: „Alusharidus omandatakse lasteasutuses või kodus“ (lg 2). Sellele sättele tuginedes võib arvata, et seaduses ei ole ette antud vanuselist piirangut lapse kooliks ettevalmistamisel.

Magistritöö tulemused osutasid, et koolijuhtide vastuste vahel oli ka vastuolusid. Ühelt poolt leiti, et õigusaktidele lisaks võiks olla juhised, kus on üksikasjalikult kirjeldatud, kuidas õigusakte rakendada. Teiselt poolt kurdeti õigusaktide ülereguleerituse üle. Üks osa koolijuhte

ootas, et neid kaasataks rohkem õigusloomeprotsessi, teine osa ei olnud aga kindel, et nad on võimelised seaduste tegemisel piisavalt kaasa rääkima.

Kokkuvõtteks võib öelda, et uurimuses osalenud koolijuhid näevad oma igapäevatöös õigusaktidega seoses esilekerkivaid probleeme nende rakendamise kaudu ja soovivad teha ettepanekuid õigusaktide muudatusettepanekutesse. Samas ei selgunud uurimusest, et kas nad on kasutanud võimalust teha õigusaktide kohta muudatusettepanekuid Haridus- ja Teadusministeeriumile. Uurimuses osalenud koolijuhid pidasid oluliseks koolituste saamist õigusteadlikkuse tõstmiseks. Nimetatud soov peaks leidma lahenduse Eesti elukestva õppe strateegia 2020 (2014) seatud eesmärkide kaudu.

#### **4.1. Uurimistöö piirangud ja töö praktiline väärtus**

Käesolevas uurimuses selgitati välja koolijuhtide hinnangud kehtestatud õigusaktidega seotud probleemide kohta. Uurimistöö käigus sai muu hulgas selgeks, et avatud küsimustega ankeedi vastuste analüüsimine on keeruline. Raskeks muutis selle eelkõige autori varasema kogemuse puudumine antud valdkonnas. Teisalt oli saadud kogemus vajalik, et mõista avatud küsimustega kirjaliku ankeedi kitsaskohti ja püüda edaspidi hinnata kriitilisemalt meetodi valikut seatud eesmärgini jõudmisel.

Käesoleva töö piiranguna võib tuua ka vastajate vähest arvu. Kõikidele üldhariduskoolide juhtidele saadeti avatud küsimustega ankeet, mis võimaldas neil avaldada anonüümselt arvamust õigusaktide kohta ja teha ettepanekuid nende muutmiseks. Kokku edastati ankeet 556-le koolijuhile, vastas 39. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et koolijuhtidel ei olnud piisavalt aega ankeedi küsimustele vastata, millele viitasid ka mõned koolijuhid, kes põhjendasid ankeedile mittevastamist liiga suure töökoormuse ja kiire perioodiga õppetöö korraldamisel.

Uurimustöö valiidsust mõjutas kirjaliku ankeedi piiratus. Kuna andmete kogumiseks valiti kirjalik ja täiesti anonüümne ankeet, et saada võimalikult palju vastuseid erinevate õigusaktide kohta, ei võimaldanud see küsida vastajate käest lisaküsimusi (Laherand, 2008). Edasistes uurimustes võiks valimisse võetud koolijuhte intervjuuerida üksikteemadele keskendudes, mis omakorda annaks võimaluse teemasid rohkem avada. Töö autor on teadlik, et usaldusväärsust suurendanuks see, kui avatud küsimustega ankeet oleks läbi viidud suuliselt, mis oleks võimaldanud esitada suunatud lisaküsimusi ja täpsustada vastuseid ehk siis poolstruktureeritud intervjuuna (Hsieh & Shannon, 2005). Töö autor arvestab sellega edaspidistes uurimustes.

Töö praktiliseks väärtuseks võib lugeda asjaolu, et uurimuses kirjeldatud puudusi ja tehtud ettepanekuid õigusaktide kohta saab arvestada õigusaktide eelnõude väljatöötamisel ning töö tulemused võivad olla aluseks edasisele uurimistööle koolijuhtide õigusteadlikkusest. See annaks võimaluse kasutada uurimistulemusi koolijuhtide koolitusvajaduse hindamisel ning koolijuhtide koolitamisel ja arendamisel aidates ühtlasi kaasa koolijuhtide töö kvaliteedi parendamisele.

## Kokkuvõte

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada üldhariduskoolide juhtide hinnangud riiklike õigusaktide puuduste kohta ja nende ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks. Andmeid koguti avatud küsimustega kirjaliku ankeediga 39-lt üldhariduskooli koolijuhilt. Andmeanalüüsi meetodina kasutati kvalitatiivset induktiivset sisuanalüüsi.

Uurimuse tulemustest selgus, et koolijuhid hindasid õigusakte nii üle- kui ka alareguleerituks ning leidsid, et nendest arusaamine on keeruline. Õigusaktide mõistmise keerukuse tingis erinev õigusaktide mõistmine, mistõttu puudus koolijuhtide arvates selgus, kuidas õigusakte õigesti rakendada. Tulemused osutasid vajadusele viia läbi koolijuhtide täiendkoolitused õiguslase teadlikkuse suurendamiseks, sest nende vastustes ilmnis vastuolusid ja nad kirjeldasid probleeme, mida sätestati varasemates õigusaktides, kuid mida kehtivad õigusaktid ei sisalda. Samuti soovisid uurimuses osalenud koolijuhid õigusaktide rakendusjuhiseid ja praktilisi koolitusi, et viia koolis ellu kehtestatud nõudeid.

Uurimuses osalenud koolijuhid tegid ettepanekuid õigusaktide ühtlustamiseks, nii et üks õigusakt oleks teistega loogilises seoses ja lisatud oleks ka rakendusjuhised. Lisaks sooviti saada tasuta õigusnõustamist ja dokumentide näidispaketti. Koolijuhid soovitasid õigusakti väljatöötajal hinnata õigusaktide mõju enne uue õigusakti vastuvõtmist või selle muutmist ja kavandada vajalikud ressursid seaduses ettenähtud kohustuste rakendamiseks. Samuti soovisid uurimuses osalenud koolijuhid olla kaasatud õigusaktide väljatöötamisse.

Uurimuses osalenud koolijuhid pidasid suureks murekohaks HEV õpilaste õppimisvõimalusi ja õpetajate väheseid teadmisi HEV õpilaste õpetamiseks tavaklassis. Koolijuhtide arvates on tarvis õpetajaid selles vallas koolitada ja riigi tasandil tuleks täpsemalt läbi mõelda HEV õpilaste kaasamine tavaklassi õppesse.

Koolijuhtide hinnangud kattusid paljudes küsimustes. Mitmete koolijuhtide mured on juba lahenduse leidnud või leidmas õigusaktide muudatusettepanekute näol. Seega võib käesoleva töö autor arvata, et uurimuses osalenud koolijuhtide arusaamad õigusaktidest ja nende ettepanekud õigusaktide kohta olid enamjaolt asjakohased.

Märksõnad: haridussüsteem, koolijuhtimine, koolijuht, õigusaktid, seadusandlus, juhtimine, otsuste tegemine, üldharidus, hariduspoliitika, haridusõigus.

### *Summary*

The Master's Thesis aimed to identify the assessments of the principals of general education schools concerning inconsistencies of national legislation, as well to propose their suggestions to improve the legislation. Data were collected from 39 general education school principals by means of a written open-ended questionnaire. A qualitative inductive content analysis method was used for the data analysis.

The study results indicated that principals considered the legislation over-regulated or not regulated enough, and found that understanding the legislation is complicated. The complexity of understanding the legislation was due to understanding the legislation differently, which is why the principals considered that there was no clarity of the correct implementation of the legislation. The results indicated the need to conduct trainings for principals to enhance their judicial awareness, because their responses revealed contradictions and they described problems enacted in the previous legislation, but which current legislation does not contain. Moreover, the principals, who participated in the study, asked for application instructions and practical trainings of legislation in order to carry out implemented requirements in schools.

The principals, who participated, proposed to harmonize the legislation, so that one would act logically in relation to others and application instructions should be included. In addition, the principals wanted to get free legal advice and documentation samples. The participants advised to assess the impact of the legislation prior to the adoption of new legislation or changing one, and to outline necessary resources for the implementation of statutory obligations. The participating principals also wanted to be involved in the development of legislation.

The principals, who participated in the study, expressed great concern regarding the study opportunities of students with special educational needs as well as teachers' lack of knowledge to teach students with special educational needs in regular classes. The principals believe there is a need to train teachers in this field, and there should be further discussions on national level how to involve special needs students in regular class studies.

The principals' assessments overlapped in many respects. The concerns of several principals are finding or have found a solution in the form of amendments to legislation. Thus, the author of this thesis may suggest, that the participating principals' perceptions of legislation and their legislative proposals were mostly relevant.



Keywords: educational system, school management, principal, legislation, legislature, management, decision making, general education, educational politics, education law.

### **Tänuõnad**

Tänan haridusteaduste instituudi hariduskorralduse magistriõppekava programmijuhti Merle Taimalut ning kursusekaaslast Reet Paatsit asjalike nõuannete ja toetuse eest. Tänan üldhariduskoolide juhte, kes olid valmis uurimuses osalema. Tänan ka oma vahetut juhti Jaan Laidmetsa mõistva suhtumise eest õpingute perioodil.

### **Autorsuse kinnitus**

Kinnitan, et olen koostanud ise käesoleva lõputöö ning toonud korrektselt välja teiste autorite ja toetajate panuse. Töö on koostatud lähtudes Tartu Ülikooli haridusteaduste instituudi lõputöö nõuetest ning on kooskõlas heade akadeemiliste tavadega.

Terje Mäesalu

05.01.2015

### Kasutatud kirjandus

- Annus, T., Kanep, H., Kraut, L., Kliimask, J., Noorkõiv, R., Paabut, A., & Paulus, A. (2005). *Üldhariduskoolide võrgu korraldamine*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Barber, M., Whelan, F., & Clark, M. (2010). *Capturing the leadership premium: How the world's top school systems are building leadership capacity for the future?* McKinsey & Company . Retrieved from [http://www.mckinsey.com/client-service/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/Capturing%20the%20leadership%20premium.aspx](http://www.mckinsey.com/client-service/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/Capturing%20the%20leadership%20premium.aspx).
- Barroso, J., S. (2006). *Parem õigusloome, lihtsalt ja arusaadavalt*. Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus: Euroopa Komisjon.
- Burnard, P., Gill, P., Stewart, K., Treasure, E., & Chadwick, B. (2008). Analysing and presenting qualitative data. *British dental journal*, 204(8), 429 – 432.
- Catano, N., & Stronge, J. H. (2007). What do we expect of school principals? Congruence between principal evaluation and performance standards. *International Journal of Leadership in Education*, 10(4), 379-399.
- Coyne, I. T. (1997). Sampling in qualitative research. Purposeful and theoretical sampling; merging or clear boundaries? *Journal of advanced nursing*, 26(3), 623 – 630.
- Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into practice*, 39(3), 124 – 130.
- Doctor, T. L. (2013). *Should Principals Know More about Law?* Retrieved from <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED539380.pdf>.
- Eesti elukestva õppe strateegia 2020. (2014a). Haridus- ja Teadusministeerium. <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>.
- Eesti elukestva õppe strateegia 2020 koolivõrgu programmi eelnõu. (2014b). Eelnõude infosüsteem EIS. Külastatud aadressil <http://eelnou.valitsus.ee/main#NZCuicvF>.
- „Eesti hariduse viis väljakutset. Eesti haridusstrateegia 2012-2020 projekt“(s.a.). Eesti Koostöö Kogu. Külastatud aadressil [http://elu5x.kogu.ee/public/documents/materjalid/Haridusstrateegia\\_TAUSTAMATERJAL\\_duublid\\_36\\_lk.pdf](http://elu5x.kogu.ee/public/documents/materjalid/Haridusstrateegia_TAUSTAMATERJAL_duublid_36_lk.pdf).
- Eesti keele seletav sõnaraamat. (2009). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.
- Eesti Konkurentsivõime kava 2020. (2014). Riigikantselei. Külastatud aadressil [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti2020\\_08.05.2014\\_kodulehe.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_08.05.2014_kodulehe.pdf).

- Eesti Vabariigi haridusseadus*. (1992). Riigikogu seadus. RT 1992, 12, 192. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/120062014005>.
- Eesti Vabariigi põhiseadus*. (1992). Rahvahääletusel vastu võetud seadus. RT 1992, 26, 349. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>.
- Eestvedamine koolis. Eesti aruanne*. (s.a.). Külastatud aadressil [http://www.hm.ee/sites/default/files/eestvedamine\\_koolis.pdf](http://www.hm.ee/sites/default/files/eestvedamine_koolis.pdf).
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107 – 115.
- Elukestva õppe strateegia 2020*. (s.a.), Haridus- ja Teadusministeerium, Eesti Koostöö Koda, Eesti haridusfoorum. Külastatud aadressil [http://elu5x.kogu.ee/public/documents/materjalid/Haridusstrateegia\\_PROJEKT\\_8\\_lk.pdf](http://elu5x.kogu.ee/public/documents/materjalid/Haridusstrateegia_PROJEKT_8_lk.pdf).
- Fullan, M. (2006). *Uudne arusaam haridusmuutustest*. Tartu: Atlex.
- Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse education today*, 24(2), 105 – 112.
- Gümnaasiumi riiklik õppekava*. (2011). Vabariigi Valitsuse määrus. RT I, 14.01.2011, 2. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/129082014021>.
- Haridusseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus*. (2014). Eelnõude infosüsteem EIS. Külastatud aadressil <http://eelnoud.valitsus.ee/main#kNliQT1M>.
- Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsioon*. (2014). Haridus- ja Teadusministeerium. Külastatud aadressil [http://www.hm.ee/sites/default/files/hev\\_kotseptsioon.pdf](http://www.hm.ee/sites/default/files/hev_kotseptsioon.pdf).
- Hariduskorralduse kaasajastamise eesmärk on haridusideaalidele vastav kool ja koolivõrk*. (2013). Haridus- ja Teadusministeerium. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?0513013>.
- Haridusseadustiku kaasajastamise lähtealused* (2014). Eelnõude Infosüsteem EIS. Külastatud aadressil <http://eelnoud.valitsus.ee/main>.
- Harris, A., Day, C., Hopkins, D., Hadfield, M., Hargreaves, A., & Chapman, C. (2013). *Effective leadership for school improvement*. London: Routledge.
- Hirsijärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277 – 1288.
- Hämäläinen, K., Taipale A., Salonen M., Nieminen, T., & Ahonen, J. (2004). *Õppeasutuse juhtimine*. El Paradiso. Tartu: Guttenberg.

- Ifedili, C. J., & Agbaire, J. J. (2011). Management of Educational Records in Nigerian Universities for Better Results. *Review of European Studies*, 3(2), p52.
- Kadji-Beltran, C., Zachariou, A., & Stevenson, R. B. (2013). Leading sustainable schools: exploring the role of primary school principals. *Environmental education research*, 19(3), 303 – 323.
- Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“*. (2014). Külastatud aadressil [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti2020\\_08.05.2014\\_kodulehele.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_08.05.2014_kodulehele.pdf).
- Koduõppe ja haiglaõppe tingimused ja kord*. (2010). Haridus- ja Teadusministri määrus. RT I 2010, 56, 367. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013039>.
- Koolieelse lasteasutuse seadus*. (2011). Riigikogu seadus. RT I 1999, 27, 387. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014056>.
- Koolijuhtide heade kavatsuste lepe*. (2013). Haridus- ja Teadusministeerium. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?0513396>.
- Kõrgesaar, J. (2002). *Sissejuhatatus hariduslike erivajaduste käsitle*luse. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Laherand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk.
- Lashley, C. (2007). Principal leadership for special education: An ethical framework. *Exceptionality*, 15(3), 177 – 187.
- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership & Management: Formerly School Organisation*, 28(1), 27 – 42.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., & Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership. What it is and how it influences pupil learning*. National College for School Leadership: University of Nottingham.
- Loogma, K., Ruus, V.-R., Talts, L., & Poom-Valickis, K. (2009). *OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS tulemused*. Tallinn: Tallinna Ülikooli haridusuuringute keskus. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?048181>.
- Luik, P. (2013) *Uurimused kasvatus*teadustes. Õppematerjal. Tartu Ülikool.
- Mbatha, L., Grobler, B., & Looock, C. (2006). Delegation of authority by school principals—an Education Law perspective. *Education as change*, 10(1), 3 – 15.
- Merusk, K. (1995). *Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi*. 2. trükk. Tartu: Juristide Täienduskeskus.

- Militello, M., Schimmel, D., & Eberwein, H.J. (2009). If They Knew, They Would Change. How Legal Knowledge Impacts Principals' Practice. *NASSP Bulletin*, 93(1), 27 – 52.
- Narits, R. (1997). *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn: Balti Õpingute Instituut.
- Mitmekeelne õigussõnaraamat. (1998). Tallinn: Juura.
- OECD (2014). *TALIS 2013 Results. An International Perspective on Teaching and Learning*. OECD Publishing.
- Osakwe Regina, N. (2011) Management of School Records by Secondary School Principals in Delta State. Nigeria. *Medwell Journals*, 6(1), 40 – 44.
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (Koost). (2009). *Koolijuhtimise täiustamine. 1. osa: poliitika ja praktika*. OECD ülevaade. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/education/school/44371460.pdf>.
- Pöder, K., Veski, A., Kirss, L., & Lauri, T. (2014). *Eesti põhikooli-ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Külastatud aadressil [http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/42951/HTM\\_koolivorgu\\_proгноос2020\\_tervikraport\\_29042014.pdf?sequence=1](http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/42951/HTM_koolivorgu_proгноос2020_tervikraport_29042014.pdf?sequence=1).
- Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus* (2010). Riigikogu seadus. RT I 2010, 41, 240. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012020>.
- Põhikooli riiklik õppekava* (2011). Vabariigi Valitsuse määrus. RT I, 14.01.2011, 1. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/114012011001>.
- Riigikogu istung (2008). *XII Riigikogu stenogramm, V istungijärk*. Külastatud aadressil <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&day=10&date=1371643258&op2=print&pkpkaupa=1&paevakord=13303>.
- Schatz, M., Sláviková, L., Křížková, E., Kecliková, E., Szabó, M., Révész, E., Laššák, V., Hašková, A., Erčulj, J., Peček, P., & Halász, G. (2009). *The role of school leadership in the improvement of learning. Country Reports and Case Studies of a Central-European Project*. Budapest: Tempus Public Foundation.
- Seletuskiri põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde*. (2012). Eelnõude infosüsteem EIS. Külastatud aadressil <http://eelnoud.valitsus.ee/main#O84URPzf>.
- Sparkman, W.E. (1990). Schools and the Law – A Basic Foundation for Administrators. *NASSP bulletin*, 74(529), 59 – 64.
- Stewart, D. (1998). Legalisation of education: Implications for principals' professional knowledge. *Journal of educational administration* 36(2), 129 – 145.

- Stewart, D. (2005). The place of law in the leadership and management of schools. *Education and the Law*, 17(4), 127 – 136.
- Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., & Pukkonen, L. (2011) *Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid*. Tartu: Tartu Ülikool.  
Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?048181>.
- Vabariigi Valitsuse seadus. (2013). Riigikogu seadus. RT I 1995, 94, 1628. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122012036>
- Veermäe, K. (2004). Hariduskorralduse põhiprintsiipide rakendamisest Eestis. *Juridica*, 10, 712 – 721.
- Viks, K. (2013). *Koolijuhi autonoomia eesti hariduskorralduse kaasajastamise kontekstis*. Publitseerimata magistritöö. Tartu Ülikool.
- Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus. (2008). Tallinn: Justiitsministeerium.  
Külastatud aadressil [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/oigusaktide\\_mojude\\_anal\\_uusi\\_susteemi\\_uldkirjeldus.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oigusaktide_mojude_anal_uusi_susteemi_uldkirjeldus.pdf).
- „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” seletuskiri. (2011). Justiitsministeerium. Külastatud aadressil <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguspoliitika-arengusuunad>.
- Õunapuu, L. (2013). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool.  
Külastatud aadressil [http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu\\_kvalitatiivne.pdf?sequence=1](http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf?sequence=1).
- Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2012/2013. õppeaastal. (2013). Haridus- ja Teadusministeerium. Külastatud aadressil [http://www.hm.ee/sites/default/files/ulevaade\\_haridussusteemi\\_valishindamisest\\_2012-2013\\_oa.pdf](http://www.hm.ee/sites/default/files/ulevaade_haridussusteemi_valishindamisest_2012-2013_oa.pdf).
- „Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007 – 2013“ perioodiks 2011 – 2013. (2007). Vabariigi valitsuse korraldus. Külastatud aadressil <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=11474>.

## **Lisad**

### **Lisa 1. Kirjalik ankeet**

Töötan Haridus- ja Teadusministeeriumis dokumendihaldusjuhina ning õpin Tartu Ülikooli hariduskorralduse magistriõppes. Kirjutan magistritööd selgitamaks välja üldhariduskoolide juhtide hinnangute põhjal vastuolud ja puudused riiklikult kehtestatud üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides. Uurimistöö tulemusena tehakse kokkuvõtted Teie antud hinnangutest ning esitatakse koos ettepanekutega Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Palun Teid vastata alljärgnevale küsimustele hiljemalt 12. veebruariks 2014. Küsimustiku täitmine annab Teile võimaluse esitada oma arvamused ja ettepanekud ning see ei eelda seaduste ja määruste läbilugemist.

Oma arvamuse avaldamisega aitate kaasa üldhariduskoolide toetava õigusliku regulatsiooni väljatöötamisele! Teie arvamus on väga oluline! Kõik vastused on anonüümsed (saatja andmeid ei kuvata), põhinevad Teie isiklikul arvamusel ning tulemusi avaldatakse, vaid üldistatud kujul.

Ette tänades  
Terje Mäesalu  
[terje.maesalu@hm.ee](mailto:terje.maesalu@hm.ee)

### **Küsimused:**

1. Millised seadustes ja määrustes sätestatud kokkulepped on Teie hinnangul üldhariduskoolide tegevuseks vajalikud?
2. Mida on riik Teie hinnangul üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides liigselt reguleerinud? Palun tooge võimalikult konkreetsed näited (võimalusel erinevate) õigusaktide kohta.
3. Mida oleks Teie hinnangul veel tarvis üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides riiklikult reguleerida? Palun tooge võimalikult konkreetsed näited (võimalusel erinevate) õigusaktide kohta.
4. Mida tuleb Teie hinnangul üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides teisiti reguleerida (nt: praegu on reguleeritud ühtemoodi, kuid võiks olla teistmoodi)? Palun tooge võimalikult konkreetsed näited (võimalusel erinevate) õigusaktide kohta.



5. Mille reguleerimine üldhariduskoolide tegevust reguleerivates õigusaktides Teie hinnangul tuleks lõpetada? Palun tooge võimalikult konkreetsed näited (võimalusel erinevate) õigusaktide kohta.
6. Millised on Teie ettepanekud üldhariduskoolide tegevust reguleerivate seaduste ja määruste muutmiseks või täiendamiseks? Palun sõnastage ettepanekud võimalikult täpselt. Soovi korral võite ettepanekuid hiljem juurde saata.

## Lisa 2. Uurijapäevik

11.07	<p>Lõpetasin koodide kirjeldamise ja alustasin kategooriate loomisega, mis on palju keerulisem, kui koodide määramine. Kui ma eile vaatasin, et nendest koodidest ei ole küll võimalik ühtegi kategooriat moodustada, siis täna tundub elu ilusam. Võtsin alustuseks uurimisküsimuse ettepanekute kohta kõigepealt, sest need koodid tundusid selgemalt jaotuvad ja loodan, et tuleb häid mõtteid kategooriate andmise käigus, kuidas teiste uurimisküsimuste koodidega edasi minna. Üks asi on praegu selge, et prindin kõik koodid välja ja võtan reisile „lauamänguks“ kaasa.</p> <p>Keeruline otsustuskoht on näiteks: HEV teemad – kas anda neile ühine kategooria HEV teemadega seonduv või jagada teemade alusel teiste kategooriate alla.</p>
	<p>Niikaua kui ei ole koodid ja memod selle juures välja trükitud, käin kogu aeg vaatamas Exceli tabelis downloaded coded text passages. Kogu aeg on vaja täpsustada, et mida ma ikka selle all mõtlesin. Lisaks filtreerin koodi, et leiaks kiiremini üles kõik asjasse puutuva.</p>
06.08	<p>Kodeerimine kaaskodeerijaga. Sisutihe õhtu ja väga põhjalik töö. N on võtnud kodeerimist väga tõsiselt. Vaidluskohad tekkisid 2 koodi puhul. Näiteks, et kas tegemist on õppekava ja sellest tuleneva õpikute rahastamisega seotud või õppekava rakendamise ja sellega seotud puuduste teemaga, sest vastaja lause oli pikk ja andis võimaluse mõelda nii ja naa. Samas kui olime lauset mitmeid kordi lugenud ja toodud näite juurde võtnud, jõudsimme kokkuleppele. Nii ka teise koodiga. Eriarvamusele ei jäänud mitte üheski koodis.</p>
07.08	<p>Kaks õhtut, kokku 9,5 tundi kaaskodeerijaga arutamist.</p> <p>Kodeerimise käigus pidin päris palju kordi teksti juurde tagasi pöörduma ja vaatama millele ma ikkagi koodi nimetuse andsin. Tahtsin veenduda, et olen õige koodi andnud õigele tähendusüksusele.</p> <p>Koodide andmine tähendusüksustele on väga ajamahukas töö, alakategooriate moodustamine on sama mahukas. Õnneks annab <i>QCMap</i> koodidest ning alakategooriatest hea ülevaate, neid saab iga hetk ka Excelisse tõmmata ja koodide „lohistamine“ on väga kasutajasõbralik.</p>
18.08	<p>Alakategooriad laadisin <i>QCMap</i>ist alla Excelisse (download category statistic), avasin ka <i>QCMap</i>-s alakategooriad ning lisaks veel tõmbasin sealtsamast alla download coded text passages. Ühte akent ja kahte faili lahti hoides oli väga mõnus kategooriaid tekitada, sest kogu aeg sain tagasi minna koodide juurde ja vaadata, et mis tekst seal all peidus on. Koodide kiiremaks ülesleidmiseks panin filtrid peale, siis ilmusid kõik ühe alakategooria koodi tekstid nähtavale. Kaks arvutiekraani võimaldavad selliselt tegutseda.</p> <p>Alakategooriaid olen tõstnud korduvalt ringi ja mõne ka tagasi algse alakategooria alla pannud, sest uuesti üle lugedes ja töö eesmärgile otsa vaadates sai nii mõnigi kood alles mõne aja pärast selgemaks.</p>

### Lisa 3. Näide koodide moodustamisest

õigusaktide väljatöötamisse. Kooliga seonduvad tervishoiu regulatsioonid on auklikud ja ei arvesta reaalseid olukordi. Näiteks õpilaskoduga koolidel elavad õpilased (175 koolipäeva + pühapäeva öhtud ca 30 = 200 päeva) oma perearstidest kümnete kilomeetrite kaugusel kuid kooli rahastamisel seda ei arvestata. Koolidel peaks olema õigus omada teavet lapse tervise kohta. Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele - suurem osa seal olevast õppetöö korraldusest (kodutööd ja kontrolltööd jms) peaks olema kooli kodukorra küsimus. Mitmetes õigusaktides tuleks eristada nõudeid kas kooli õpilaste arvu järgi või linna ja maapiirkonna järgi - näiteks nõ külmapüha jms. "Riigi Teatajas otsingusõna ""põhikool"" annab 139 õigusakti . Riigi Teatajas otsingusõna ""gümnaasium"" annab 86 õigusakti. Arvata, et keegi neid kõiki teab ja täidab, oleks väga naiivne :-))" Teen ettepaneku vähendada üldhariduskoolide tegevust reguleerivate seaduste ja määruste arvu ja mahtu poole võrra eesmärgiga vähendada dubleerivaid ja vastuolulisi õigusakte riigis. Kõige olulisem on PGS ja Riiklik Õppekava (RÕK) mille

#### Category Formation/Assignment

D1: õppekavade mahtu tuleks vähen	D11: lapsevanema vastutus lapse p	D22: õppevahendite rahastamine
D2: Kutsestandardi või atesteerimis	D12: ainekavade asemel kirjeldada e	D23: tervishoiu regulatsioonide tõhu
D3: süsteemne töö huvirühmades er	D14: kohustusliku alushariduse van	D24: õigusaktide arvu vähendada
D4: Õppekava kokkulepped	D15: HEV laste õpetamiseks koolide	D25: õigusaktid märksõnadega linkid
D5: Koolile rohkem õigusi ise ostusta	D16: Koolile suuremad õigused info	D26: kehtestatud kordade audit läbi
D6: tervisekaitsenõuete määrus viia	D17: rahastamine õppekava põhisek	D27: õpetajatele tööaeg 40 t nädalas
D7: koondada olemuslikult sarnased	D18: rahastamine ühe kooliastme pik	D28: õigusaktid üheselt mõistevaks
D8: kohustuslike nädalatundide arv k	D19: Lõpetada PGS-i reguleerimine	D29: koolitustellimus viia kooskõlla te
D9: Õpikute sisu sidumine õppekava	D20: õigusaktide sisu omavahel koos	D30: seaduste rakendamise seletusi
D10: Õpikute sisu ja hind omavahel k	D21: luua uus seadusandlik baas	D31: riigistada kõik koolid ja lasteaiac
D32: EHISes õpilaste arvu kinnitamin	D43: kontakttundidega seonduv	D54: lõpetada klassi täituvuse piirmä
D33: hoolekogu rolli vähendamine	D44: vähendada õpetajate töökoorm	D55: erivajadustega laste õppekirjan
D34: Võimaldada EHISe andmete rist	D45: olemasolevad seadused lihtsar	D56: õigusaktidele rakendusjuhised

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina Terje Mäesalu,

(sünnikuupäev: 13.08.1974)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Üldhariduskoolide juhtide hinnangud riiklike õigusaktide kohta ja ettepanekud õigusaktide tõhustamiseks“,

mille juhendaja on Jüri Ginter ja kaasjuhendaja Liina Lepp,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 05.01.2015